



Construção do Estado e trajetória de evolução das políticas agrícolas no Brasil (1889-2008)

Dinâmicas nacional e regionais

Philippe Bonnal (Org.)

Dezembro de 2008

Ce travail a été réalisé avec l'aide financière de l'ANR - Agence Nationale de La Recherche - agence de recherche nationale française au titre du « Programme Agriculture et Développement Durable », projet ANR-06-PADD-016, PROPOCID, production des politiques autour du développement durable.

Advertência

Este documento agrupa os documentos relativos ao caso do Brasil correspondentes ao eixo 1 do projeto Propocid.

Ele se compõe de um estudo nacional “**A trajetória histórica das políticas agrícolas e rurais: o nível nacional**”, redigido por Philippe Bonnal, Karina Kato, Renato Maluf e Sérgio Leite. Este trabalho objetiva explicitar a trajetória histórica das políticas agrícolas e rurais à luz dos processos de construção do Estado e de desenvolvimento econômico.

Esta análise ao nível nacional é completada por quatro estudos destinados a ilustrar as dinâmicas regionais específicas.

O primeiro, **Formação Agropecuária do Sudeste Paraense: atores, conflitos e projetos de desenvolvimento**, redigido por William S. de Assis, Fernando L. Halmenschlager e Myriam Oliveira, apresenta a situação da zona de Marabá, na Amazônia oriental (macro-região Norte).

O segundo, **Relações entre atividade agrícola, atores sociais e formas de intervenção do Estado no Agreste paraibano**. *A longa emergência da agricultura familiar*, cujos autores são Marc Piraux e Roberto de Souza Miranda, corresponde à zona do entorno de Campina Grande, na macro região Nordeste.

O terceiro, **Trajetória de construção de políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável no Sul de Minas Gerais**, elaborado por Miguel A. da Silveira e Eduardo Moruzzi Marques, é relativo à zona cafeeira do Sul de Minas, na macro-região Sudeste.

O último, **A produção de políticas públicas no Vale do Taquari, Rio Grande do Sul**, escrito por Leonardo Beroldt, Osmar T. Souza, Marcos D. S. de Aguiar e Eduardo E. Filippi, é referente à zona do Vale do Taquari, na macro-região Sul.

Este documento é ainda uma versão preliminar. Ele será completo e revisado durante o primeiro semestre de 2009.

Sumario

ADVERTÊNCIA

III

SUMARIO

1

A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS E RURAIS: O NÍVEL NACIONAL

4

INTRODUÇÃO	4
A HERANÇA ESTRUTURAL DA COLONIZAÇÃO PORTUGUESA E DA MONARQUIA	6
PRIMEIRA FASE: A COLONIZAÇÃO “POLÍTICA” DOS SÉCULOS XVI E XVII	6
SEGUNDA FASE: A COLÔNIA DE EXPLORAÇÃO DO SÉCULO XVIII	9
TERCEIRA FASE: O BRASIL IMPERIAL DO SÉCULO XIX, A TRANSIÇÃO DA COLÔNIA À REPÚBLICA	11
O CONTEXTO: A PRIMEIRA REPÚBLICA: A ALIANÇA OLIGÁRQUICA DA PRIMEIRA REPÚBLICA (1889 – 1930)	12
AS IDÉIAS	14
OS GRUPOS DE INTERESSE	15
AS INSTITUIÇÕES	16
AS POLÍTICAS ECONÔMICAS E AGRÍCOLAS	16
OBSERVAÇÕES FINAIS SOBRE ESTE PERÍODO	17
A BIFURCAÇÃO VARGUISTA, A ALIANÇA ENTRE A BURGUESIA INDUSTRIAL E AS CLASSES POPULARES URBANAS NO PACTO POPULISTA (1930 – 1964)	17
OS ACONTECIMENTOS	18
AS IDÉIAS	20
OS GRUPOS DE INTERESSE	21
AS INSTITUIÇÕES	23
AS POLÍTICAS PÚBLICAS	25
AS POLÍTICAS PÚBLICAS AGRÍCOLAS	26
OBSERVAÇÕES FINAIS SOBRE O PERÍODO	27
A SEQÜÊNCIA REATIVA DO PERÍODO MILITAR (1964-1985): A ALIANÇA ENTRE A BURGUESIA AGRÍCOLA E INDUSTRIAL E AS FORÇAS ARMADAS	28
OS GRUPOS DE INTERESSE	28
AS IDÉIAS	30
AS INSTITUIÇÕES	32
AS POLÍTICAS PÚBLICAS	35
AS POLÍTICAS AGRÍCOLAS	36
A BIFURCAÇÃO LIBERAL: O PACTO DEMOCRÁTICO-LIBERAL. A ÉPOCA DA REDEMOCRATIZAÇÃO (A PARTIR DE 1985)	41
OS ACONTECIMENTOS	42
OS GRUPOS DE INTERESSE	50
AS IDÉIAS	55
INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS	57
AS POLÍTICAS AGRÍCOLAS E RURAIS	62
OBSERVAÇÕES SOBRE O PERÍODO	82
BIBLIOGRAFIA	84
ANEXOS	89
ANEXO 1. TABELA SINTÉTICA 3I	89

FORMAÇÃO AGROPECUÁRIA DO SUDESTE PARAENSE: ATORES, CONFLITOS E PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO **100**

INTRODUÇÃO	100
O PERÍODO DA ALIANÇA OLIGÁRQUICA (1889 – 1930)	101
O PERÍODO DO PACTO POPULISTA (1930 – 1964)	105
O PERÍODO DO PACTO MILITAR (1964- 1985)	110
O PERÍODO ATUAL DO “PACTO” DEMOCRÁTICO-LIBERAL (A PARTIR DE 1985)	120
IMPACTOS DAS AÇÕES COLETIVAS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CENÁRIO REGIONAL.	126
SIDERURGIA E REFLorestAMENTO: QUAL A RELAÇÃO COM A AGRICULTURA FAMILIAR?	140
CONSIDERAÇÕES FINAIS	144
BIBLIOGRAFIA	147
DOCUMENTOS CONSULTADOS:	150

RELAÇÕES ENTRE ATIVIDADE AGRÍCOLA, ATORES SOCIAIS E FORMAS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NO AGRESTE PARAIBANO **151**

INTRODUÇÃO	151
OCUPAÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA	152
ORIGEM AGRÍCOLA DO AGRESTE PARAIBANO	153
MERCADO INTERNACIONAL, COMBATE À SECA E ATIVIDADE AGRÍCOLA NA PARAÍBA: 1889-1970	157
CONSOLIDAÇÃO DO COMPLEXO SERTANEJO, COMBATE À SECA E CULTIVO DO CAFÉ (1889-1920)	157
CULTIVO DO ALGODÃO E DA CANA-DE-AÇÚCAR (1920-1940)	157
CULTIVO DO ALGODÃO, AGAVE (SISAL) E CANA (1940-1960): A MODERNIZAÇÃO E O INÍCIO DO PROCESSO DE DESCAMPESINIZAÇÃO	158
PERÍODO DE TRANSIÇÃO: FORMAÇÃO DOS SINDICATOS RURAIS E UM PROCESSO DE RECAMPESINIZAÇÃO (1960-1970)	160
INTERVENÇÃO ESTATAL E AMPLIAÇÃO DAS ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS NA PARAÍBA: UMA NOVA ETAPA DE DESCAMPENIZAÇÃO	162
PECUÁRIA DE CORTE (A PARTIR DE 1970)	162
CULTIVO DA CANA-DE-AÇÚCAR (1975-1990)	163
POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS AO PEQUENO PRODUTOR	164
PECUÁRIA DE LEITE: FORMAÇÃO DA BACIA LEITEIRA DE CAMPINA GRANDE (A PARTIR DE 1975)	166
PACTO DEMOCRÁTICO LIBERAL E REORGANIZAÇÃO DA PEQUENA PRODUÇÃO AGRÍCOLA (1990-2007): O PROCESSO DE RECAMPENIZAÇÃO	169
CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
BIBLIOGRAFIA	170

TRAJETÓRIA DE CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL NO SUL DE MINAS GERAIS **172**

INTRODUÇÃO	172
CARACTERIZAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA E ESPACIAL DO SUL DE MINAS	173
ANTECEDENTES DA FORMAÇÃO DO SUL DE MINAS ATÉ A PROCLAMAÇÃO DA REPÚBLICA	175
PERÍODO DA ALIANÇA OLIGÁRQUICA (1889 - 1930)	177
PERÍODO DO PACTO POPULISTA (1930 – 1964)	181
PERÍODO DO PACTO MILITAR (1964 – 1985)	185
CONCLUSÕES	197
BIBLIOGRAFIA	198

A PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO VALE DO TAQUARI, RIO GRANDE DO SUL
201

INTRODUÇÃO	201
CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DE ESTUDO	202
ANTECEDENTES	203
A ALIANÇA OLIGÁRQUICA DA PRIMEIRA REPÚBLICA (1889-1930)	205
A ALIANÇA DA BURGUESIA INDUSTRIAL E A CLASSES POPULARES URBANAS DO PACTO POPULISTA (1930-1964)	207
A ALIANÇA ENTRE A BURGUESIA AGRÍCOLA E INDUSTRIAL E AS FORÇAS ARMADAS (1964-1985)	211
O PACTO DEMOCRÁTICO-LIBERAL E A REDEMOCRATIZAÇÃO (A PARTIR DE 1985)	219
CONSIDERAÇÕES FINAIS	219
BIBLIOGRAFIA	220

A trajetória histórica das políticas agrícolas e rurais: o nível nacional

Philippe Bonnal¹

Karina Kato²

Renato Maluf³

Sérgio Pereira Leite⁴

Introdução

O objetivo deste texto é analisar o processo histórico de construção das políticas de desenvolvimento agrícola no Brasil, num longo período de tempo, com o intuito de explicitar e entender os debates em torno do desenvolvimento sustentável e seus desdobramentos em termos de políticas agrícolas e rurais.

Dentre os países da pesquisa do projeto Propocid, o Brasil, representa, junto com o México, o caso dos países latino-americanos emergentes, fortemente inseridos no mercado internacional agrícola no qual eles beneficiam de vantagens comparativas. Com um produto interior bruto (PIB) de 1,3 trilhões USD, uma população de 189 milhões, essencialmente urbana (80%), um crescimento demográfico controlado (1% ao ano), uma estrutura de produção fortemente diversificada e similar àquela dos países industrializados, o Brasil é a primeira potência econômica do sub-continente latino-americano, a segunda dos emergentes, apenas atrás da China e a nona ao nível mundial. A agricultura sempre foi um setor de destaque na formação econômica e social do país. Única fonte de riqueza, junto com a mineração, desde a colonização até os anos 1930, a agricultura, apesar de representar hoje apenas 6% do PIB, fornece ainda 36% de exportações. O expressivo excedente comercial gerado, num contexto de endividamento nacional crônico, confere aos agroexportadores um peso político que ultrapassa a estrita participação econômica do setor; situação que se inscreve na longa tradição da influência política das elites agrárias.

¹ Economista, pesquisador Cirad (Fr), pesquisador convidado do CPDA/UFRRJ, philippe.bonnal@cirad.fr,

² Economista, Doutorando no CPDA/UFRRJ, anirakato@yahoo.com

³ Economista, Professor CPDA/UFRRJ, renato.maluf@terra.com.br

⁴ Economista, Professor CPDA/UFRRJ, sergiopereiraleite@uol.com.br

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa se enquadra dentro do enfoque cognitivo de políticas públicas e mobiliza instrumentos da economia política, notadamente da corrente institucionalista, relativos à dependência do caminho e das interações entre as idéias, os interesses e as instituições, enfoque conhecido como “os três i”.

De acordo com Mahoney (2001), a dependência do caminho implica diferenciar períodos de decisões políticas em base a categorias analíticas relativas ao efeito no tempo das decisões políticas. Distinguem-se cinco situações:

- Os antecedentes (*Antecedent conditions*). Trata-se dos fatores históricos que condicionam o leque das decisões políticas possíveis.
- Os momentos críticos (*Critical juncture*). Este momento corresponde a tomada de uma decisão que gera uma orientação inédita (bifurcação) na lógica da intervenção pública.
- A persistência estrutural (*Structural persistence*). Este processo corresponde à adaptação institucional necessária para assegurar um efeito prolongado da decisão política.
- A sequência reativa (*Reactive sequence*). É o processo de reação em prol ou em contra às instituições criadas na fase de persistência estrutural.
- O resultado (*Outcome*). Ele corresponde à resolução dos conflitos criados durante a sequência reativa.

O enfoque dos três “i” (Hall, 2003, Palier & Surel, 2005) visa associar os conceitos das três principais correntes neo-institucionalistas (a histórica, a escolha racional, a socióloga) para melhorar a prática da análise de políticas públicas. Neste contexto, as políticas públicas são analisadas à luz de três categorias analíticas:

- As idéias que fundamentam o estabelecimento da política pública. Essas idéias são entendidas num sentido amplo da palavra, como os valores que definem os alicerces da política (*Deep core*), como também das normas mais operacionais (*Policy core*),
- Os interesses em jogo e a relação de poder induzida por eles,
- As instituições criadas ou modificadas, ou seja, as regras, as organizações e as práticas.

Voltando ao temário da pesquisa, ou seja, das trajetórias políticas do Brasil, observa-se que, de forma geral, existem poderosas dependências do caminho na lógica de atuação política e econômica do Estado, particularmente no que diz respeito ao papel da agricultura na formação econômica e social nacional. Essas dependências do caminho se traduzem por um *continuum* que, de certa forma, transcende a sucessão dos três regimes políticos que se sucederam: a Colônia portuguesa (de 1500 a 1822), a Monarquia parlamentar (1822 a 1889) e a República federativa (a partir de 1889). A durabilidade das contribuições de cada fase sobre o funcionamento atual da sociedade e da economia foi, aliás, reforçada pela moderação relativa das transições entre cada fase: o acesso à independência se realizou sem luta armada, o abandono da monarquia se fez sem revolução, a abolição da escravidão se operou com revoltas moderadas e a implantação da República se fez sem ruptura ideológica. Portanto, isto não significa que a violência esteve ausente no processo de construção do Estado. Ao contrário, o Estado que se estruturou no Brasil ao priorizar o econômico sobre o social e o ambiental, sempre manteve uma relação de força com segmentos majoritários da

população, cuja maior expressão se deu na instalação de um processo duradouro de desenvolvimento social e territorial excludente.

Durante este longo período, o projeto econômico, fundamentado na exportação de bens agrícolas, não foi alterado, nem a organização social apesar das profundas mudanças políticas (independência, instauração da monarquia parlamentar centralizada, instauração de uma república federativa) e das mudanças sociais e na estrutura do trabalho (substituição dos escravos pelos imigrantes europeus, por exemplo). Assim, a 1ª República, parece ser a consolidação, no quadro de uma república independente, de um modelo de desenvolvimento que se iniciou desde os primeiros tempos da colonização, constituindo, pelos efeitos deste estudo, o contexto inicial. O primeiro momento crítico é a revolução varguista, em 1930, com a modificação da relação de poder, a consecutiva marginalização política da elite agrária do comando do Estado e a instauração do processo de desenvolvimento auto-centralizado. O período nacional desenvolvimentista (1930-1985) corresponde à persistência estrutural, durante o qual, os diversos governos nacional-populistas, incluindo os governos militares, criaram instituições que objetivavam o desenvolvimento nacional desde uma perspectiva de industrialização substitutiva das importações. O final dos anos 1950 e o início dos anos 1960 corresponderam a uma sequência reativa sancionada pelo golpe militar de 1964. Outra sequência reativa, exitosa neste caso, aconteceu nos anos 1970 e 1980, com a crise econômica e a organização de uma oposição democrática ao regime militar. Esses movimentos deram lugar a um segundo momento crítico e a bifurcação liberal de 1990 e a implementação de um modelo social-liberal.

Apresentamos a seguir esses diferentes períodos.

A herança estrutural da colonização portuguesa e da monarquia

A forma como se deram a colonização e a constituição do Brasil monárquico - além de garantir a integridade do território conhecido atualmente como o Brasil, fato que é em si excepcional - deixou marcas profundas na formação econômica e social do país, sentidas até hoje. Esta formação se realizou de maneira progressiva no transcurso de quatro séculos que podem ser divididos em três fases, sendo as duas primeiras ligadas à colonização portuguesa e a última ao Brasil monárquico.

Primeira fase: A colonização “política” dos séculos XVI e XVII

Este período corresponde ao povoamento do território e a instalação da economia agrária escravocrata. Inicia-se com a descoberta do Brasil em 1500 e se estende até o início do ciclo do ouro nos últimos anos do século XVII.

Como se sabe, no caso de Portugal, ao contrário do que aconteceu com a Espanha, a descoberta não intencional do novo continente, não alterou a estratégia de conquista colonial da Coroa portuguesa, a qual era voltada principalmente à implementação de feitorias na Ásia, no oceano indiano e na África. Pequeno país, com reduzida população e fracos recursos financeiros, o Portugal não podia encarar uma colônia de povoamento no

Brasil. É essencialmente a pressão estrangeira, notadamente da França e posteriormente da Inglaterra e da Holanda, como também as dificuldades das primeiras tentativas de organização da Colônia que fizeram com que o Portugal aprimorasse a organização administrativa da mesma. Essas mudanças administrativas aconteceram, uma primeira vez, em 1549 quando a Coroa instituiu a figura do governador geral e implementou uma capital (Salvador) onde foram criadas instituições financeiras e jurídicas. Essas inovações foram definidas como conseqüências das invasões francesas, com o intuito de melhor proteger a Colônia. Outras mudanças foram feitas também durante os anos 1570, em resposta aos saques ingleses, franceses e holandeses nas costas brasileiras, para aprimorar a defesa do território, criando a figura institucional das milícias municipais. Ainda, foi a mesma motivação que justificou a divisão da Colônia em dois estados (Estado do Maranhão e o Estado do Brasil), em 1621, com o intuito de contrabalançar a pressão dos mesmos países estrangeiros nas costas norte da Colônia. Essa lógica de adaptação reativa do dispositivo de governança é revelador da estratégia da Coroa portuguesa de conservar a supremacia territorial do espaço colonial sem realizar grandes investimentos quer sejam financeiros ou humanos.

Na ausência de recursos minerais, as atividades econômicas da Colônia se orientaram rapidamente na produção de madeira e de cana de açúcar, no litoral do Nordeste (Salvador e Pernambuco), e no litoral Sudeste (Rio de Janeiro e São Vicente). Posteriormente se juntaram: o tabaco, no Nordeste, o trigo, na região paulista, assim como a caça à baleia. Todas essas produções eram realizadas dentro de uma organização de mercado exclusivo com a metrópole, tomando freqüentemente forma de monopólios reais. Mas, é o açúcar que estruturou a economia e moldou a organização econômica e social da colônia e também influenciou as relações entre Portugal e outros países europeus, dentro de um contexto de fortes recomposições e de estruturação dos mercados internacionais, implicando além de Portugal, principalmente Espanha e Holanda⁵.

Desde o início, a exploração se fundamentou no trabalho escravo, indígena num primeiro tempo, africano num segundo. Fica claro que, no projeto português, nunca foi contemplada a possibilidade de utilizar a mão-de-obra assalariada: qual seja a sua condição social, nunca o colono português concebeu seu papel se não fosse de chefe ou de dono de terra (Bennassar, 2000). A resistência da mão-de-obra indígena para trabalhar nos engenhos fez com que, muito cedo, em meados do século XVI, os donos de engenhos, se dirigissem na procura de

⁵ Lembra-se que os séculos XVI e XVII foram altamente marcados pelas estratégias geopolíticas dos Habsbourg. O reinado de Felipe II de Espanha foi, notadamente marcado por numerosas recomposições territoriais alimentadas por estratégias de dominação dos circuitos comerciais e sustentadas por oposições religiosas acirradas. Dentre essas recomposições, destacou-se a integração do Portugal à Espanha de 1580 até 1640 e a rebelião religiosa e política neerlandesa, iniciada em 1568 a qual deu lugar à instauração das Províncias Unidas, cuja independência foi declarada em 1581 e formalizada em 1648. As Províncias Unidas, cuja potência era fundamentada no comércio internacional, se destacavam por dominar os mercados de diferentes produtos tropicais, notadamente o açúcar. Os holandeses invadiram o Brasil em 1630, numa operação fomentada pela Companhia Holandesa das Índias Ocidentais, para tomar posse do “Brasil útil”, ou seja, da zona de concentração da produção de açúcar da várzea pernambucana e onde permaneceram até 1654.

africanos, o que fez com que, salvo nas fazendas de trigo paulista, a substituição da mão-de-obra indígena pela africana fosse praticamente completa em 1620.

Este primeiro período de colonização se destaca por ter dado lugar a implementação de instituições que marcaram aquelas dos séculos seguintes tanto na esfera privada quanto pública. Essas instituições contribuíram a produzir um duplo movimento de desconstrução e de reconstrução de normas sociais. De um lado, observa-se a desconstrução das normas específicas a cada segmento social que compunha o povoamento da Colônia, o que pode ser considerado como um processo de aculturação, e, do outro, um processo inverso de reconstrução de novas regras, dando lugar à emergência de uma cultura original. É reconhecido que dentre às instituições que mais contribuíram a este movimento de desconstrução-reconstrução figuram as unidades de produção agrícolas, e particularmente os engenhos de açúcar, assim como, as irmandades e as instituições de governabilidade públicas, tratando-se neste caso da administração pública e mista e das instituições comerciais⁶.

O engenho de açúcar e, com menos expressão, a fazenda de gado do Sertão ou de trigo no planalto paulistano ou, ainda, de tabaco no litoral e no agreste nordestino, foram de fato lugares multifuncionais: (i) produção de bens agrícolas de exportação norteadas por regras sociais extremamente rígidas, (ii) unidade de povoamento por miscigenação racial entre os componentes da pequena comunidade aí localizada, (iii) unidades territoriais de expressão do poder entorno das figuras de donos da terra e dos escravos e, também, (iv) de organização territorial de serviços sociais e religiosos ligada ao isolamento. Assim, a diversidade das origens culturais, mesmo dentro da população africana, o isolamento, a fraca expressão das regras religiosas e políticas e a forte expressão do poder do dono de terra, foram os ingredientes da aculturação dos membros dessas comunidades, incluindo os próprios donos, e a reconstrução de normas de tipo patrimonial e patriarcal, adaptadas a esta nova realidade. Paralelamente a este processo de colonização estratégico e produção de normas oficiais, desenvolveu-se uma agricultura camponesa nos interstícios das grandes propriedades. Esta agricultura, essencialmente de auto-suficiência, criada por segmentos sociais marginalizados (indianos, caboclos, mestiços) ou ilegais (escravos fugitivos), se estruturou numa lógica oposta aquelas dos engenhos e fazendas, dando lugar a um processo de diferenciação social que se manteve, de uma ou outra forma, até os dias atuais.

Ao contrário do engenho, a irmandade era nitidamente um lugar de conservação de normas culturais e sociais. Aberta às populações de origem africana e aos mestiços a partir de meados do século XVII, essas comunidades se tornaram, para eles, os únicos espaços de liberdade e de expressão cultural. Quando aceita a existência de irmandades mistas, às quais podiam se associar membros oriundos de diferentes segmentos da sociedade, elas se convertiam em espaços de construção de novas normas inéditas.

⁶ Ver a propósito, as obras clássicas de Gilberto Freire (2008), Buarque de Andrade (2006) e Caio Prado Jr. (2004) que, sem se referir ao processo de desconstrução-reconstrução de normas sociais, descrevem de maneira pormenorizada os processos de aculturação e de surgimento de uma sociedade original.

As instituições de governabilidade se construíram, desde o princípio da colonização, a partir de uma lógica patrimonialista, ao ligarem intimamente os serviços públicos, aos interesses privados. A constituição das capitanias hereditárias, sua atribuição a um funcionário, o **capitão-mor** e a repartição de sesmarias a colonos, geraram um processo de constituição estável de uma elite agrária, baseada na concentração e exploração privada legais da terra, ao mesmo tempo, em que induziram um vigoroso processo de exploração dos recursos naturais⁷. No recorte da governabilidade local, a elite local e regional assim constituída encontrará seus lugares de atuação prediletos na câmara e na milícia municipais. A **Câmara municipal** tinha poderes amplos: definição e percepção das taxas municipais, administração do licenciamento para abrir comércios, definição dos preços dos produtos e serviços, concessão de monopólios comerciais, administração dos serviços de higiene, saúde e polícia. As **milícias** tinham a responsabilidade de defender a cidade e sua parte rural sob o comando de um capitão geral designado pela câmara municipal. Essas instituições contribuíram a fortalecer os poderes regional e local frente ao poder central, característica que marcará duravelmente a estrutura de governabilidade do Brasil.

As instituições comerciais e fiscais eram estritamente controladas pela Coroa portuguesa sob diferentes formas institucionais. Uma delas era o monopólio utilizado notadamente na comercialização da madeira, os produtos pictóricos, o tabaco, a carne de baleia, e também no comércio dos escravos. Outro era um sistema fiscal muito rígido, mecanismo utilizado no caso do Açúcar. Esses mecanismos podiam ser ativados dentro do marco de companhias comerciais que se encarregavam do transporte dos produtos até a Metrópole. Pode-se considerar que ao final do século XVII a construção do patrimonialismo específico⁸, combinando a valorização de interesses individuais e a fiscalização rígida por parte da Coroa portuguesa foi concluída e que as suas principais instituições estavam funcionando. O processo de colonização, cuja natureza é meramente política no início do século XVI, evoluiu numa lógica cada vez mais econômica. Assim sendo, ao final do século XVII, o papel do Brasil não era mais de constituir uma simples escala para os navios na rota das Índias, mas de abastecer a metrópole em produtos que ela não produzia, segundo as regras do comércio exclusivo. Contudo, a ocupação do território era ainda muito reduzida, essencialmente concentrada em quatro zonas desconectadas: a Várzea do Pernambuco no entorno de Olinda, o Recôncavo no entorno de Salvador, a Baixa fluminense no entorno do Rio de Janeiro e o Planalto paulista.

Segunda fase: a Colônia de exploração do século XVIII

A descoberta do ouro, ao final do século XVII, não foi apenas o ponto inicial de um novo ciclo econômico, mas um acontecimento fundamental que provocará uma profunda

⁷ Cabe lembrar que o desmatamento da mata atlântica foi tão rápida que a Coroa portuguesa impôs no início do século XVII um sistema de licenciamento, administrado pelo provedor-mor, que determinava cada ano a quantidade permitida a cada colono em cada uma das capitanias.

⁸ Ver sobre este ponto, a obra clássica de Raimundo Faoro (2000/1958) descrevendo as especificidades do patrimonialismo português no Brasil

transformação interna do Brasil e das suas relações com o resto do mundo, começando por sua metrópole. A exploração do ouro, apesar de ter consolidado a função econômica do Brasil como Colônia de exploração e fortalecido a sociedade escravocrata, foi um fator de integração nacional e de renovação das alianças internacionais. A extração de ouro, junto com a diversificação das produções agropecuárias provocou até uma inversão nas relações de poder entre a colônia e a metrópole, fato que conduzirá à mudança da Coroa portuguesa para o Brasil no início do século XIX e, anos depois, à independência.

A descoberta de ouro, em 1698, na Serra da Mantiqueira e duas décadas depois no Mato Grosso e em Goiás, concomitante à queda do preço do açúcar, provocou um incremento inédito da população, a qual passou de 300.000 habitantes em 1700 a 1,5 milhões em 1776⁹ e a sua recolocação dentro do território da Colônia.

A colonização da região aurífera, conhecida atualmente como Minas Gerais, atuou como traço de união entre as zonas do Nordeste, São Paulo e Rio de Janeiro. Estradas foram abertas ligando a zona de produção (Ouro Preto) e o mar (Parati, via São Paulo). Alguns anos depois foi criada uma conexão direta entre Minas Gerais e Rio de Janeiro. Essas rotas objetivavam o escoamento do mineral para a metrópole. Outra estrada foi feita entre o sul e São Paulo, para facilitar tanto a colonização do Sul como também o abastecimento de Minas Gerais em charque para suprir as necessidades dos escravos que chegavam em grande número na zona de extração. A rota do Sul facilitou também a circulação dos animais de carga necessários ao transporte dos minerais. A colonização rápida, porém desordenada das terras virgens de Minas Gerais e, num grau menor, do Goiás e do Mato Grosso gerou, como se sabe num incremento inusitado da importação de escravos, acompanhada de uma nova imigração portuguesa, proveniente dos Açores, Madeira e diversas regiões européias.

Como se sabe, as mudanças na estrutura produtiva e na rede viária beneficiaram Rio de Janeiro, em detrimento a Salvador, uma vez que era mais bem conectada com a zona de extração do ouro e mais perto da região de importação dos escravos (Angola), tornando-se o principal porto de importação-exportação da colônia, condição esta, que provocaria a mudança de capital do Vice-Reinado em 1763.

A queda da produção do ouro em meados do século XVIII, combinada com a alta simultânea do preço do açúcar, assim como, o surgimento de novos produtos e a consecutiva diversificação da matriz produtiva da Colônia, deu lugar a uma forte extensão do “Brasil útil”¹⁰. Este dinamismo econômico alterou a relação de poder entre a Colônia e Portugal, pois, o Brasil, ao fornecer 80% do valor das importações de Portugal se converteu não

⁹ Vários autores acham este último valor subavaliado e estimam que a população real deva estar na faixa de 1,5 a 2,5 milhões de habitantes.

¹⁰ Café na região Norte, algodão no Maranhão, Ceará e Paraíba, tabaco no litoral nordestino, extensão da pecuária de corte no Sertão, extensão da produção de açúcar no Nordeste (Recôncavo, Várzea pernambucana e Baixada fluminense, ouro, em Minas Geras, Goiás e Mato Grosso, aumento da produção de charque e couro no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina.

somente no elemento mais poderoso do império português, mas também na garantia da sobrevivência econômica da metrópole.

Esta nova relação entre a Colônia e a metrópole contribuiu para fortalecer a dominação econômica inglesa que já era expressiva desde o início do século¹¹. De fato, com a instalação da família real no Rio a partir de 1808 marcando o fim do comércio exclusivo, a Inglaterra beneficiou de vantagens comerciais muito significativas formalizadas no tratado de 1810¹². Uma cláusula adicional mencionava que Portugal deveria abolir no futuro o comércio de escravos e que desde este momento, o comércio deveria ser limitado apenas aos territórios do império português. A divergência crescente entre os interesses portugueses e brasileiros¹³, a assimetria econômica crescente entre ambos os países e as exigências dos Cortes portugueses na manutenção do estatuto de colônia, foram as principais razões que justificaram a declaração de independência em 1822, pronunciado pelo próprio filho do Rei de Portugal - herdeiro da Coroa portuguesa - que se transformará num primeiro imperador dos Estados Unidos do Brasil sob o nome de Pedro I^o.

Terceira fase: O Brasil imperial do século XIX, a transição da Colônia à República

Durante todo o período, a evolução das idéias foi marcada pelos debates e disputas entorno do modelo econômico e social, com particular ênfase ao tratamento da escravidão e a questão fundiária. Uma corrente liberal se estruturou progressivamente ligada ao pensamento positivista, franco-maçônico e abolicionista. Esta corrente se opunha aos conservadores que defendiam o modelo escravocrata e combatiam as reformas do Imperador para revogar a escravidão e reduzir a concentração fundiária. Mas, ao mesmo tempo, a corrente liberal, construída essencialmente na esfera estadual, se opôs ao poder centralizado e participou da queda do Imperador e da instalação da República. Dois momentos críticos ocorreriam durante o século XIX que poderiam ter tido uma influência importante na mudança da estrutura da agricultura. O primeiro momento ocorreu durante a primeira metade do século XIX e tem a ver com a legislação fundiária. Diferentes decisões públicas foram tomadas para tentar minimizar a concentração de terra: a revogação das sesmarias, ao momento da independência, a abolição do direito do morgado em 1835 e a ratificação da lei sobre a terra em 1850, sendo esta última, uma tentativa para limitar a extensão de terra das propriedades, permitir a redistribuição de terra não explorada e estabelecer bases para a implementação de um mercado de terra. No mesmo ano de 1850 foi extinto o comércio de escravos. Essas decisões fundamentais não tiveram todo o impacto esperado devido à resistência dos terras-tenentes e dos conservadores, assim como, às

¹¹ Mais precisamente, desde o tratado de Méthuen de 1703.

¹² Este tratado permitia a Inglaterra o livre acesso e a permanência dos navios ingleses nos portos brasileiros e a entrada dos produtos ingleses nos cinco portos brasileiros¹². Mediante este tratado, os ingleses aplicavam aos produtos brasileiros a regra da nação mais favorecida. Esta disposição favoreceu o algodão brasileiro, mais caro que o algodão dos Estados Unidos, mas não serviu às exportações de açúcar menos competitivo que o açúcar das Antilhas Inglesas exonerado.

¹³ Que se manifestou com clareza durante a negociação do tratado de Viena.

dificuldades de fiscalização. Contudo, elas contribuíram para facilitar a instalação de uma agricultura familiar em algumas partes do país, notadamente no sul. O segundo momento crítico foi quando a escravidão foi abolida em 1888 (Lei Áurea). Mais uma vez, o impacto econômico e social deste acontecimento fundamental foi muito menor do que podia ter sido por causa da ausência de medidas de integração social e econômica dos escravos libertados e da oportunidade ofertada pela migração européia de instaurar um sistema de salários não regulado e desfavorável ao trabalhador. As tensões políticas geradas por essas diferentes questões, assim como a contestação do centralismo político do Império conduziu a destituição do imperador em 1889 e ao estabelecimento da República. Sendo assim, o Brasil independente não só perdeu a oportunidade de reverter o processo histórico de exclusão e de diferenciação social e econômica, mas ainda conheceu um mecanismo de adaptação desses processos de exclusão ao novo referencial liberal em emergência.

O contexto: A aliança oligárquica da primeira República (1889 – 1930)

A 1ª República corresponde a um período do controle econômico e político do Estado pelas oligarquias agrárias regionais cafeeiras. Ela é o período do triunfo das idéias liberais em conformidade com o referencial internacional, num contexto político, social e econômico inédito, marcado pela construção da República. Durante esta época aconteceram: a redução da matriz produtiva e sua concentração no café, as migrações européias e as consecutivas mudanças na estrutura da população, o surgimento do trabalho assalariado e, ao final do período, a indução da industrialização e da urbanização.

OS ACONTECIMENTOS POLÍTICOS

Os dois primeiros presidentes da recém República, Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, ambos militares, estabeleceram os alicerces da República: a separação da Igreja do Estado e a constituição federalista inspirada no modelo norte-americano. Os 26 estados criados beneficiaram-se de uma ampla autonomia. Por outra parte, Floriano Peixoto, ao controlar os movimentos conservacionistas, contribuiu a fortalecer os partidos republicanos que se tornaram as instituições hegemônicas de formação das elites políticas regionais e nacionais. Assim sendo, as presidências militares atuaram como uma transição entre o período do poder imperial centralizado e o período de poder controlado pelas elites regionais que funcionará sem alteração de 1894 até 1930.

A 1ª república se confunde com a época de ouro do café. De fato, a matriz produtiva que fez a riqueza do último período da colonização e do Império tinha mudado profundamente desde meados do século XIX: alguns produtos tinham se esgotado (ouro, diamantes). Outros produtos foram fragilizados pelo novo contexto econômico e social nacional e internacional, tais como o charque (principalmente destinado a alimentação dos escravos e em competição com a Argentina), o algodão (em competição com Estados Unidos), o açúcar (em competição com Cuba e Europa), o couro (em competição com Argentina). Outros por fim, tinham tido - ou tinham ainda - uma prosperidade cujo efeito era meramente regional.

A borracha, localizada na Amazônia conheceu um desenvolvimento meteórico que durou apenas três décadas (dos anos 1890 até o final da década de 1910). A produção do cacau era limitada apenas à zona litorânea do sul do estado da Bahia. A pecuária bovina era localizada no Estado de Minas Gerais e era destinada essencialmente ao mercado doméstico. Paralelamente, o café, introduzido no Brasil no início do século XIX em proveniência da Guiana francesa, se estabeleceu no Rio de Janeiro (Vale do Paraíba) na segunda metade do mesmo século onde se espalhou rapidamente. A partir de 1870, a produção se deslocou, em parte por causa do esgotamento da fertilidade dos solos, na parte mais alta do Vale localizada no estado de São Paulo, continuando sua extensão nos estados vizinhos. Na primeira República, a produção de café era essencialmente paulista com extensões para o sul de Minas Gerais e Paraná.

TABELA 1. Produtos exportados durante a Primeira República em % do valor das exportações

Anos	Café	açúcar	algodão	borracha	cacau	couro
1881-1890	61,5	9,9	4,2	8,0	1,6	3,2
1891-1900	64,5	6,0	2,7	15,0	1,5	2,4
1901-1910	52,7	1,9	2,1	25,7	2,8	4,2
1911-1913	61,7	0,3	2,1	20,0	2,3	4,2
1914-1918	47,4	3,9	1,4	12,0	4,2	7,5
1919-1923	58,8	4,7	3,4	3,0	3,3	5,3
1924-1928	72,5	0,4	1,9	2,8	3,3	4,5

Fonte: Aníbal Villela e Wilson Suzigan, Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945, Rio de Janeiro, IPEA, 1973, citado por Bannas, op. Cit.

Não faz dúvida que a emergência da economia cafeeira paulista foi altamente facilitada pela confluência de dois fatores principais. O primeiro é a ocorrência da imigração europeia a qual ofereceu uma excelente alternativa à escravidão recém extinta. Foi durante a 1ª República que a imigração estrangeira foi a mais intensa¹⁴ e, pelo menos até 1914, são os cafeicultores paulistas que mais se beneficiaram dela. O segundo é a abertura dos fazendeiros paulistas às idéias liberais e positivas amplamente vinculadas pelo referencial internacional da época. Os paulistas souberam mobilizar eficientemente essas idéias para racionalizar a produção e modernizar o processamento do produto. A força deste referencial ideológico e a determinação dos fazendeiros na implementação das condições favoráveis a

¹⁴ Estima-se a 3,5 milhões os imigrantes da 1ª República, dos quais 1,2 milhões durante a década de 1890-1900, ou seja, na década da proibição da escravidão (Marin op.cit.).

sua atividade (implementação de infra-estrutura de transporte e comercialização, elaboração de políticas públicas favoráveis à exportação) explicam a emergência da oligarquia cafeeira e o controle do estado por ela.

Como se sabe, uma das principais conseqüências da nova economia foi o desenvolvimento acelerado de São Paulo¹⁵, convertendo-se no maior pólo econômico do Brasil. Como dito anteriormente, o café também provocou a construção de infra-estruturas de transportes (estradas, ferrovias) e de comercialização (modernização dos portos, notadamente Santos) para o escoamento da produção. Estradas e ferrovias foram também construídas no interior do país tanto nas zonas de produção de café como fora delas, para permitir o acesso a novas zonas de produção agrícola. Enfim, o café é responsável pela primeira industrialização, induzida pelos próprios fazendeiros já no final do século XIX e amplificada posteriormente pelos imigrantes europeus que se instalaram majoritariamente no meio urbano a partir de 1920.

As idéias

A corrente ideológica dominante da época dentre as elites, poderia ser classificada como liberalismo agrário. Fundamentava-se na idéia da vocação agrária do Brasil justificada pela imensa reserva fundiária, a disponibilidade de mão-de-obra proveniente da imigração e os recursos naturais favoráveis, conjunto esse que assegurava vantagens comparativas ao nível internacional. Esta ideologia constituiu a base dos partidos republicanos estaduais, associando-se neles às idéias positivistas que orientaram a ação do Estado. De maneira geral, a estratégia correspondia a uma aplicação “distorcida” da doutrina do liberalismo, cabendo ao governo manter a ordem civil, a sanidade financeira do setor público, a livre iniciativa dos grupos hegemônicos, porém, evitando que as posições desse grupo fossem ameaçadas e, sempre que necessário, abandonando o *laissez faire* para remover obstáculos à expansão das atividades econômicas dos mesmos. A agricultura para o mercado interno, por não ser desenvolvida por grupos agrários influentes e competir por recursos com a agricultura de exportação, ficou virtualmente excluída do acesso ao apoio do Estado, exceto em momentos de crise do setor externo face ao risco de desabastecimento.

Frente a esta ideologia dominante se desenvolveram diversas correntes contestatórias. Uma delas era ligada aos movimentos anarco-sindicais, implementados essencialmente pelos imigrantes no meio urbano, principalmente italianos, mais também, espanhóis e portugueses. Esses momentos se implementaram com força em São Paulo e com menor intensidade no Rio, e conheceram uma intensidade particular entre 1917 e 1920. Eles são os responsáveis do melhoramento das condições de trabalho dos operários no meio urbano. Outro movimento foi o tenentismo. Conduzida por quadros intermediários das forças armadas, ganhados às idéias positivistas, a mobilização contestava tanto a dominação das

¹⁵ A cidade cresceu a um ritmo acelerado passando de 26.000 habitantes em 1871, quando se desenvolveu a cafeicultura a 528.000 no auge da economia cafeeira e a 1,12 milhões em 1935 já no período de industrialização.

elites agrárias quanto aquela dos quadros superiores das forças armadas. Este movimento, heterogêneo - cujo motor era tanto a contestação das práticas políticas quanto à exacerbação frente à captação do poder pelas elites civis e militares - alimentaram boa parte do processo que derrubou a 1ª República em 1930.

Com a industrialização crescente, apareceu uma reação dos industriais a favor de políticas protecionistas, se opondo assim aos agro-exportadores.

Cabe destacar que os agricultores familiares, os camponeses e os trabalhadores rurais não participaram nem foram contemplados por esses diferentes movimentos ideológicos, continuando na condição de invisibilidade que sempre estiveram desde o tempo da colonização.

Os grupos de interesse

O primeiro grupo de interesse é, sem dúvida, o grupo dos agro-exportadores de café, ou seja, os chamados barões de café, dominados pelos paulistas. A fundação dos partidos republicanos estaduais, iniciada pelos paulistas¹⁶ quando muitos membros da elite carioca defendiam ainda a escravidão, apesar de sua rejeição internacional, marca o início da liderança econômica e política de São Paulo sobre o Rio de Janeiro; dominação que se ampliará durante todo o século seguinte com a industrialização. Chegando ao poder com o presidente Prudente de Moraes, os barões paulistas construíram alianças estáveis com as elites agrárias de outros estados, notadamente de Minas gerais, de controle do poder nacional. Como se sabe, os barões paulistas eram também os principais atores da primeira industrialização quando, no final do século XIX, reconverteram parte do benefício do café na indústria, notadamente têxtil.

Outro grupo de interesse é constituído pelos fazendeiros cujos produtos eram destinados ao mercado nacional e cujos interesses, opostos aqueles dos agro-exportadores, induziram políticas protecionistas. Foi notadamente o caso dos fazendeiros gaúchos de charque. Fragilizados em primeiro lugar pela abolição da escravidão, os gaúchos foram fortemente penalizados pela política de abertura comercial dos paulistas favorecendo a entrada do charque argentino e uruguaio.

A burguesia industrial, não ligada ao setor cafeeiro, constituiu outro grupo, ainda em emergência o qual cresceria fortemente após a revolução varguista e que constituiria a principal força econômica depois de 1930. Como os fazendeiros gaúchos, os industriais eram favoráveis às políticas protecionistas, indispensáveis durante a fase de implementação de suas atividades evitando a competição com as indústrias notadamente inglesas.

¹⁶ O primeiro partido republicano criado foi o PRP de São Paulo em 1873, seguido pelo PRR do Rio grande do Sul (1882), PRC de Santa Catarina (1887), PRM de Minas Gerais e PRF do Rio de Janeiro (1888).

As instituições

Do ponto de vista da governança territorial, a 1ª República foi a época de maior expressão do patrimonialismo e do coronelismo. Ao final do século XIX, sob a gestão do presidente Campos Sales (1898-1902), um acordo implícito entre as elites agrárias, notadamente paulistas e mineiras, e os presidentes (governadores) de Estado, estabeleceu os compromissos entre os representantes das três esferas de governo (nacional, estadual e municipal). O compromisso, conhecido como o pacto oligárquico, consistia em que, os sucessivos presidentes da República, escolhidos pelas elites agrárias, não intervissem nos conflitos regionais contra os governadores em troca dos apoios desses últimos sobre a política da união. Ao nível local, o compromisso fundamentava-se no apoio dos coronéis, mediante uma relação clientelista com os governadores. O acordo era, aliás, fortalecido por uma repartição favorável as autoridades locais do orçamento da União. Este compromisso assegurou a estabilidade da estrutura do poder até o final da 1ª República

A aliança oligárquica teve como principal objetivo o de orientar a política econômica num sentido compatível com seus próprios interesses: otimização da disponibilidade de mão-de-obra de baixo custo (política ativa de imigração, ausência de leis trabalhistas), incentivo às exportações de produtos primários, reconversão parcial dos benefícios das exportações em atividades industriais (moeda fraca, taxas reduzidas de exportação), incentivo dos investimentos diretos estrangeiros para implementação das infra-estruturas de transporte, tais como, estradas de ferro, portos, manutenção de aliança com as companhias de comércio internacional, etc.

A instauração da aliança oligárquica foi fortemente facilitada pela constituição elitista de 1891, a qual, ao excluir os analfabetos¹⁷, num contexto de analfabetismo generalizado, reconheceu o direito eleitoral apenas a uma pequena minoria da população¹⁸. O coronelismo atuava, de maneira complementar à Constituição, para controlar os votos ao nível local.

As políticas econômicas e agrícolas

Salvo referência à construção das vias de comunicação e das infra-estruturas portuárias, financiada a partir do capital internacional, notadamente, inglês, as políticas agrícolas ou, mais exatamente, as políticas econômicas, se resumiram até o final do século XIX na implementação de instrumentos monetários e cambiais ao benefício quase exclusivo dos cafeicultores. Esta política insustentável foi sancionada pela crise econômica, social e política de 1930 e o fim da 1ª República.

A primeira crise de superprodução do café, em 1896, foi resolvida mediante a desvalorização do mil-réis. Como se sabe¹⁹, esta medida permitiu assegurar a renda aos

¹⁷ Exceto os mendigos, militares do rango e eclesiásticos, num contexto de analfabetismo generalizado.

¹⁸ Estima-se que o número de eleitores nas eleições de 1894 era inferior a 1% da população total.

¹⁹ Ver notadamente, Furtado, 2006.

fazendeiros de café, uma vez que as exportações eram pagas em divisas, mas ao detrimento dos outros atores sociais e econômicos nacionais que vieram aumentar seus bens de consumo e de produção. Além disso, a medida teve como consequência a exacerbação dos problemas estruturais do setor cafeeiro (excedente) e o incremento da dívida externa, o que desencadeou numa crise financeira dois anos mais tarde. A re-valorização do mil-réis, que tornou-se necessária para o Estado pagar a dívida externa, encareceu o café brasileiro que perdeu competitividade no mercado internacional. Os chamados acordos de Taubaté, celebrados entre os governadores dos Estados cafeeiros (São Paulo, Minas Geras e Rio de Janeiro) em 1906, estabeleceram os primeiros instrumentos de política setorial: limitação da oferta, mediante o controle da criação de novas plantações, mecanismos de regulação do preço através de compra pública e de estocagem do produto. Este dispositivo foi completado em 1924, pela criação do Instituto do Café, órgão responsável pela política cafeeira. Sua atuação ao manter artificialmente o preço do café a um nível alto pela constituição de estoques conduzirá a quebra do sistema de regulação quando acontecerá a crise de 1930.

Observações finais sobre este período

Período de domínio do referencial liberal tanto ao nível internacional como nacional, o final do século XIX e início do século XX, corresponde ao auge da economia cafeeira entendida como um sistema global de organização social, econômica e política. Neste particular, a 1ª República se diferencia dos períodos anteriores por traços inéditos: um regime republicano, uma economia fundada no trabalho assalariado, um segmento significativo de população imigrante com experiências de luta social. Contudo, essas inovações fundamentais não criaram uma ruptura fundamental na organização da sociedade e da economia nacional. As fazendas concentradoras de terra, herdadas da época colonial não foram desmembradas, mas ao contrário fortalecidas e adaptadas ao novo contexto do comércio internacional. A agricultura familiar e camponesa não foi integrada ao processo produtivo continuando a ser marginalizada e reduzida à invisibilidade, mesmo se, fragmentos de agricultura familiar mercantil se desenvolvessem e prosperassem em algumas partes do país, notadamente, no Rio grande do Sul e no Estado de São Paulo. Os próprios trabalhadores oriundos da escravidão não foram integrados na sociedade, mas ignorados, sem estatuto social nem função econômica, criando a base da sociedade desequilibrada do século XX. Os mecanismos patrimonialistas de governança territorial criados durante a colonização foram consolidados e modernizados pela sua incorporação dentro dos mecanismos partidários. Sendo assim, a primeira República foi basicamente um período fundamental de adaptação das lógicas pré-existentes ao novo contexto liberal internacional.

A bifurcação varguista, a aliança entre a burguesia industrial e as classes populares urbanas no pacto populista (1930 – 1964)

O período em questão se inicia com a chamada Revolução de 1930 que consistiu na tomada do poder central por um movimento armado que conduziu Getúlio Vargas à chefia de um governo provisório. Constitui característica definidora do período o fato de os diversos governos até o golpe militar de 1964 – notadamente, nos dois períodos em que governou

Vargas (1930-45, e 1951-54) e no Governo Kubitschek (1956-60) – terem aplicado, de forma variada e descontínua, políticas tendentes à industrialização acelerada baseada na substituição de importações com crescente concentração de poder na esfera federal. Houve diversificação da matriz produtiva e energética, reforma administrativa do Estado e ordenamento territorial orientado pela perspectiva da integração econômica nacional, ao lado da diversificação das formações políticas.

Um Estado de perfil desenvolvimentista²⁰, no marco do chamado nacional-populismo, conduziu a estratégia de industrialização, por sua vez, apresentada como uma síntese da pretendida modernização da sociedade brasileira. Ressalte-se que esse projeto teve escasso êxito no meio rural, apesar de a modernização da atividade agrícola no Brasil ter se iniciado ainda nos anos 1950.

Os acontecimentos

A Revolução de 1930 e o Governo Vargas dela resultante marcaram o início de um longo período de crescente centralização de poder na esfera federal, em paralelo à integração econômica em âmbito nacional decorrente do processo de industrialização do país. A centralização de poder não significou o fim das oligarquias regionais, mas sim requereu negociações permanentes e complexas do nascente poder central com antigas oligarquias e as novas elites econômicas. Tanto assim que se manteve a importância política dos governos estaduais, embora com um grau de autonomia inferior ao vigente na 1ª República. Os Estados com maior concentração de poder econômico contavam (ainda contam) com organismos e programas próprios, inclusive, voltados para a agricultura e o meio rural.

A transição da economia brasileira para um modelo de base urbano-industrial esteve fundada numa aliança de tipo populista promovida pelo Estado e envolvendo as nascentes burguesia industrial e classes populares urbanas. Uma das expressões dessa aliança foi a instituição de uma estrutura sindical corporativista com a criação, em 1931, do Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio, seguida mais adiante de uma legislação trabalhista inspirada no modelo corporativista italiano que submetia a estrutura sindical ao controle estatal. Daí resultou o confinamento das organizações sindicais a um papel essencialmente de controle social e político dos trabalhadores urbanos (Bilberg, 2004). Esta legislação excluía os trabalhadores agrícolas, que viriam a ser integrados na estrutura sindical somente no início dos anos 1960. Importa ressaltar que as estratégias para o meio rural dos vários governos centrais, embora pudessem gerar conflitos com o poder político das elites agrárias, não chegavam a comprometer sua capacidade produtiva, nem seus interesses econômicos.

²⁰ Evans (2004) enquadra o Brasil entre os estados intermediários em relação ao que considera como estados desenvolvimentistas, justamente, em razão dos laços com tradicionais detentores de poder agrário que minaram a capacidade do Estado promover transformações mais que parciais, obrigados à seletividade por insuficiente capacidade estatal e à mobilização de grupos subalternos para provocar o enfraquecimento das elites.

A decretação do Estado Novo pelo próprio Governo Vargas, em 1937, alegadamente em resposta a um levante de inspiração comunista, representou o acirramento do centralismo autoritário e a inauguração de um período ditatorial que durou até 1945. Esse regime manteve relações, no mínimo, ambíguas com o ideário fascista, de quem copiou a legislação sindical e de cujos representantes no Brasil se valeu no enfrentamento com as correntes de esquerda. Porém, terminou se aproximando dos Estados Unidos²¹ e integrando as forças aliadas próximo do final do conflito. Enfraquecida por fatores internos ao país e também pelo contexto do final da II Guerra Mundial, a ditadura estado-novista é encerrada com a deposição de Vargas. Convocadas eleições nacionais em 1946, elas deram a vitória ao General Eurico Dutra, ex-ministro da Guerra de Vargas que nessa condição havia tido ativa participação na ditadura do Estado Novo.

O Governo Dutra (1946-50) deu início a um período de quase duas décadas de funcionamento das instituições democráticas (parlamento e eleições periódicas) até o golpe militar de 1964. Contudo, o ambiente de reconstrução dessas instituições e de promulgação de uma nova Constituição (1946), após longo período autoritário, não impediu atos como a cassação do registro do Partido Comunista do Brasil recém legalizado, ou a intervenção nos sindicatos que protestavam contra o congelamento do salário-mínimo. Estreitamente alinhado com os Estados Unidos, as principais medidas do Governo Dutra pretendiam reverter o papel econômico protagonista atribuído ao Estado, a começar pela abertura comercial que facilitou as importações (sobretudo dos Estados Unidos) e resultou em grande queima de divisas, cujo afluxo tentou controlar com uma desvalorização cambial. Lembre-se que essa desvalorização favorecia, ao mesmo tempo, as exportações agrícolas.

A combinação “nacional-desenvolvimentismo e populismo” retorna ao poder federal com o novo mandato presidencial de Getúlio Vargas, desta feita pela via eleitoral. Aquele foi um período decisivo da história econômica do Brasil, já que durante o segundo Governo Vargas (1951-4) e no Governo Kubitschek (1956-60) se verificou um “salto” tecnológico e de capacidade produtiva na industrialização brasileira. Em suas primeiras etapas, o processo brasileiro reproduziu o modelo latino-americano de industrialização pela via da substituição de importações, porém, a partir da década de 1950, o Brasil ingressou numa dinâmica diferenciada da grande maioria dos países da região, com forte impulso estatal, mas contando com significativa participação do capital estrangeiro em associação com o capital nacional²².

Seguindo uma lógica própria de grandes países, em termos de extensão geográfica e contingente populacional, o padrão de industrialização brasileiro esteve associado à conformação de um mercado interno e implicava demanda crescente de matérias-primas agrícolas e não-agrícolas. Ambas as razões – mercado para os bens industriais e fonte de

²¹ Essa aproximação rendeu, por exemplo, o financiamento da Companhia Siderúrgica de Volta Redonda (1944).

²² Note-se que a implementação do Plano de Metas no Governo Kubitschek, que incluía a construção da nova capital federal, foi acompanhada da ruptura do Governo brasileiro com o Fundo Monetário Internacional.

matéria-prima – estiveram na base da crescente integração entre as várias regiões do país que vinham de uma história de baixa articulação entre si. A integração se deu sob hegemonia da região Sudeste, mais propriamente, do eixo Rio de Janeiro - São Paulo onde se concentrou boa parte da atividade industrial, assim como esteve assentada no transporte rodoviário em articulação com a nascente indústria automobilística.

A agricultura e os desequilíbrios regionais não estavam no centro das estratégias e planos então adotados, ainda que instituições e programas tenham sido criados (ver adiante), como o comprovam a concentração das atenções para a industrialização e os enormes desequilíbrios regionais acentuados desde então. No entanto, a industrialização foi acompanhada do desenvolvimento de uma agricultura de mercado interno, nos interstícios da agricultura de exportação, para fazer frente à crescente demanda urbana por alimentos. Além disso, data dos anos 1950 o início da modernização da agricultura brasileira, principalmente, mas não apenas aquela voltada para a exportação, com crescente mecanização das lavouras seguida da introdução de insumos químicos. Não por acaso essa modernização acompanhava a gradativa internalização da produção industrial de máquinas, equipamentos e insumos agrícolas.

Como lembram vários autores, a modernização com perfil urbano-industrial da sociedade brasileira, o crescimento econômico intenso e os avanços no plano material não ocorreram sem despertar conflitos, aliás, como ocorreu em muitos países da América Latina. Houve acirramento de conflitos sociais de cunho sindical nas cidades, mas também no campo com as primeiras mobilizações de trabalhadores rurais reivindicando terra e direitos trabalhistas.

A crescente polarização na vida política no início dos anos 1960, agravada por uma espiral inflacionária sem precedentes na história do país constituíram o caldo de cultura no qual germinou o golpe militar de 1964. O brevíssimo mandato de Jânio Quadros, que se elegeu em 1961 e renunciou em seis meses, gerou um ambiente de grande instabilidade, com o veto militar à posse do vice-presidente João Goulart. Negociada a implantação de um regime parlamentarista que durou quase dois anos (1961-3), houve um breve retorno ao presidencialismo, por via plebiscitária, antes da deposição do Presidente Goulart pelos militares.

As idéias

O movimento de 1930 baseou-se numa aliança entre oligarquias regionais, classe média urbana e o movimento dos tenentes, sem unidade ideológica (Bennassar, op.cit.). Essa aliança, em especial o movimento tenentista que era seu principal braço de ação, bem como o desenrolar da década de 1930 significaram a afirmação de uma ideologia de desenvolvimento de cunho nacionalista, ainda que sem ser xenófoba, mas crítica do padrão vigente na 1ª República. Em lugar de um país com extrema dependência econômica, política e mesmo cultural do exterior, representada pelos estreitos elos das oligarquias exportadoras com o comércio e o mundo exterior, um projeto de nação havia que ser construído fundado no desenvolvimento econômico e na modernização social e política.

Este projeto resultava num padrão de intervenção estatal e em conflitos em torno das políticas públicas, sobretudo quanto às políticas comercial (cambial e tarifária) e de crédito,

que alimentaram um importante debate que percorreu quase todo o período considerado, opondo livre-cambistas e protecionistas. Os primeiros, liderados por Eugenio Gudín, patriarca da ciência econômica no Brasil, na continuação do ideário liberal da 1ª República, sustentavam a tese ortodoxa do livre-comércio fundado nas vantagens comparativas que o Brasil deveria buscar em sua “vocação agrícola”. Os protecionistas, com o industrial Roberto Simonsen à frente, propugnavam pela proteção ativa do Estado à indústria nascente. É preciso dizer que a legitimidade da proteção estatal à indústria é tema recorrente nos debates nacionais.

A tese livre-cambista ganha visibilidade durante o Governo Dutra que aparece como um interregno liberal, porém, com as idiosincrasias que o liberalismo tende a adquirir no Brasil. Como vimos, buscou-se a liberalização econômica sem deixar de arbitrar conflitos distributivos em favor da burguesia, ao passo que se estabeleciam limites às liberdades políticas no campo sindical e partidário.

Esse interregno não chegou a comprometer o prevalecimento, no campo econômico, da concepção de uma industrialização por substituição de importações estimulada, promovida e até mesmo implementada pelo Estado na forma de empresas públicas. A partir do início da década de 1950, em estreita sintonia com o enfoque estruturalista e as proposições da CEPAL que tiveram enorme influência em toda a América Latina, começa a ganhar corpo o planejamento econômico na forma de instrumento de programação econômica voltado para a expansão-diversificação da atividade industrial.

O predomínio do ideário nacional-desenvolvimentista, em todo o período analisado, pode ser sintetizado em três elementos inseparáveis: desenvolvimento, industrialização e planejamento (Figueiredo, 1990). A industrialização brasileira constituiu uma referência para alguns componentes das teses cepalinas para as quais, aliás, contribuíram vários economistas brasileiros. Ressalve-se, porém, o pouco ou nenhum êxito da implementação, no Brasil, das reformas estruturais propugnadas por esse pensamento.

De fato, as então chamadas reformas de base, principalmente a reforma agrária, estiveram no centro da antes referida polarização política que serviu de justificativa para o golpe militar de 1964. O pólo defensor das reformas congregava, entre outros, sindicatos urbanos organizados no entorno da doutrina trabalhista, o próprio Partido Trabalhista Brasileiro e outros que apoiavam o governo, lideranças vinculadas ao ilegal Partido Comunista, e movimentos sociais rurais (Ligas Camponesas no Nordeste e movimentos vinculados à Igreja Católica). O anti-imperialismo dirigido, principalmente, contra os Estados Unidos e organismos multilaterais como o FMI, integrava também as bandeiras dessas mobilizações. Estes foram os principais fatores que levaram à ruptura da aliança populista no poder e à queda do breve Governo Goulart (1961-1964).

Adiante abordaremos a crescente hegemonia de uma concepção de modernização da agricultura brasileira.

Os grupos de interesse

A descrição dos principais grupos de interesse no período deve iniciar, obrigatoriamente, com o registro da presença destacada do estamento militar por seu envolvimento na vida

política do país, incluindo a gestão direta do Estado em mais de um período ditatorial. Essa é uma característica que, de fato, perpassa quase toda a história brasileira, sendo especialmente importante no período em questão quando houve vários episódios nem sempre com a mesma origem ou perspectiva. Destacam-se, no caso, a pretensão moralizadora-modernizante do movimento dos tenentes e da Revolução de 1930, a reação da hierarquia militar que levou à ditadura do Estado Novo varguista, a mobilização que ameaçou interromper a ordem institucional em 1954/5 e que terminou desembocando no golpe militar de 1964 que pôs fim ao pacto populista em 1964.

A principal novidade no período, porém, residiu na emergência e consolidação dos setores urbanos. De um lado, consolidou-se uma burguesia industrial nacional, parte dela oriunda da burguesia comercial-financeira vinculada às exportações durante a 1ª República. A ela veio se juntar o capital estrangeiro, notadamente, quando da grande onda de investimento direto externo na economia brasileira na década de 1950. É comum afirmar-se que a industrialização brasileira esteve assentada no tripé “capital nacional – capital estrangeiro – Estado”, cabendo a este último o papel de promover a articulação entre os interesses envolvidos. Data desse período o início da constituição de associações dos reunindo as empresas dos vários setores da indústria²³.

Note-se a constituição, em simultâneo, de uma burguesia bancária que deu origem aos grandes bancos comerciais brasileiros. Será apenas a partir de fins da década de 1970, porém, que esta última sairá dos limites do negócio bancário para imiscuir-se nas atividades produtivas e participar da tardia constituição do que se poderia denominar de capital financeiro no Brasil.

De outro lado, como é próprio do desenvolvimento urbano-industrial, conformou-se o conjunto das classes médias e populares urbanas constituídas por profissionais liberais e servidores públicos, pelo operariado industrial e outros setores populares. Enquanto as classes médias adquiriram crescente relevância econômica e política, com as ambigüidades ideológicas que lhes são próprias, a estrutura sindical ancorada no operariado industrial se tornou a principal coluna de sustentação do regime populista, não por acaso sob a bandeira do trabalhismo.

A oligarquia agroexportadora permaneceu como ator importante em todo o período, ainda que com perda de importância relativa no plano nacional. Em termos econômicos, o papel central cumprido pelas exportações agrícolas para o financiamento da industrialização – gerando as divisas necessárias para viabilizar as importações e também recursos obtidos pelo mecanismo do confisco cambial sobre as exportações de café – fazia com que as demandas desse setor continuassem incidindo sobre a política econômica, principalmente, na administração da taxa de câmbio e no fornecimento de crédito. Em termos sociais e políticos, o deslocamento do primeiro plano da vida nacional não nos deve levar a

²³ Por exemplo, a Associação Brasileira de Infra-Estrutura e Indústria de Base (1955), Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (1956), Associação Paulista (depois Brasileira) da Indústria Têxtil (1957), e das Indústrias de Alimentação (1963). Outras associações foram criadas nas décadas de 1970 e 1980.

subestimar o papel desempenhado pelas oligarquias no plano regional e local devido às estruturas de mando herdadas do período anterior.

Por fim, foi durante este período que ocorreu a emergência das organizações de trabalhadores rurais²⁴. Organizados em ligas camponesas, associações ou uniões, os trabalhadores rurais adentraram na cena política, adquiriram reconhecimento social, iniciaram a conquista de direitos trabalhistas e introduziram a reforma agrária como importante eixo de discussão política no país. A Igreja Católica tornou-se ator relevante no trabalho mobilizador e organizativo, notadamente, na sindicalização rural por volta de 1960. Assim sendo, observa-se que foi a primeira vez na história nacional que a agricultura familiar e camponesa foi contemplada na agenda política nacional, como também, foi a primeira vez que essa agricultura se organizou ao nível nacional. Esses acontecimentos históricos não são sem relação com o golpe militar de 1964.

As instituições

O processo que resultou na condução de Vargas ao poder, em 1930, desdobrou-se na introdução de reformas que lançaram os fundamentos político-institucionais da ordem urbano-industrial em gestação, permitindo administrar a superação da ordem agro-exportadora e tendo o Estado como o agente deste esforço de transformação, apesar da ambivalência das posições assumidas por Vargas num típico período de transição (Diniz, 1978). A primeira Presidência de Vargas se iniciou com um governo provisório (1930-4), cujo regime político foi contestado em revolta liderada pelas elites paulistas (Revolução Constitucionalista, 1932), provocando a convocação de uma Assembléia Constituinte (1933) e a promulgação de uma Constituição de perfil democrático em 1934. A fase de governo constitucional não chegou a completar três anos, pois em 1937 o próprio Vargas, com apoio dos setores militares, outorga nova constituição (conhecida como “polaca”) e com ela instaura a ditadura do Estado Novo (1937-45).

As reformas promovidas nesse período foram na direção de construir uma administração pública burocrática no âmbito de um Estado centralizador e intervencionista. Segundo Diniz (1978), elas abriram o caminho para a ascensão dos interesses ligados à produção fabril e ao fortalecimento do mercado interno, incorporando as elites industriais emergentes sem desalojar as elites tradicionais, configurando o que Boris Fausto denominou de “Estado de compromisso”. O corte com o Estado patrimonial dominado pela oligarquia agro-exportadora da República Velha deu lugar a uma arquitetura político-institucional que combinava centralização do poder e ampliação da autonomia e da capacidade de intervenção do Estado brasileiro. A criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), em 1938, deu início à racionalização do serviço público, com uma reforma administrativa que rompia com a tradição patrimonialista anterior, uma das bases do Estado oligárquico, mediante a institucionalização do sistema de recrutamento por mérito, regulamentando o acesso por concurso público, definindo um padrão de carreira para os

²⁴ Ver sobre este ponto: Medeiros (1989)

servidores públicos, obedecendo aos critérios de eficiência e aos princípios da ascensão por merecimento. Seu êxito foi relativo, já que as reformas atingiram apenas uma parte da administração pública, prevalecendo um sistema híbrido caracterizado pela coexistência de um segmento que funcionaria segundo os padrões meritocráticos, enquanto outros setores persistiriam abertos às práticas clientelistas.

Vimos que o Governo Dutra buscou estreita aproximação com os Estados Unidos, de modo que os intentos de coordenação econômica eram buscados na forma de cooperação técnica internacional como a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1948). Porém, a perspectiva de coordenação e planejamento sofrerá importante inflexão com o retorno do nacional-desenvolvimentismo na segunda Presidência Vargas (1951-54), obtida pelo voto popular e encerrada com o suicídio do Presidente. A perspectiva era criar uma institucionalidade dirigida, especificamente, para planejar ou ordenar o processo de industrialização que sintetizava a visão de desenvolvimento prevalecente. O formato principal então adotado era o de comissões ou grupos de trabalho com mandatos específicos. Nesse sentido, destacam-se a instituição da Comissão Mista CEPAL-BNDE (1953) e, já no Governo Kubitschek, a criação do Grupo Executivo da Indústria Automobilística (1956). Adiante veremos que o Plano de Metas (1956/60) foi um dos desaguadouros das proposições resultantes dessas várias iniciativas. Acrescente-se, como já mencionado, que o impulso estatal à industrialização incluiu, também e fundamentalmente, a construção de um importante setor produtivo público industrial e de financiamento do desenvolvimento²⁵.

O componente populista do período desenvolvimentista teve uma das suas principais manifestações na criação de uma estrutura sindical num modelo corporativista, que buscou inspiração na *Carta del Lavoro* fascista da Itália de Mussolini, e perdurou por longo período. A partir da criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930, os sindicatos passam a exercer funções por delegação do poder público, implicando rigorosa tutela pelo Estado, bem como a afirmação do princípio unicidade sindical em 1937, mantida quando da instituição da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943. Fez parte desse processo a instituição de um salário-mínimo oficial em 1938.

No que se refere à estrutura sindical rural, a mobilização antes referida desembocou na regulamentação da sindicalização rural, em 1962, a realização da I Convenção Brasileira de Sindicatos Rurais em 1963, a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963 e o reconhecimento da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) em janeiro de 1964, meses antes do golpe militar que encerrou um período de grande efervescência política no país.

²⁵ Grandes empresas foram criadas durante as gestões de Getúlio Vargas e Kubitschek, com financiamentos públicos exclusivos ou associados a financiamento privado, com destaque para a Companhia Siderúrgica Nacional (1941), Companhia do Vale do Rio Doce (1942), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1951), Banco do Nordeste do Brasil (1951) e a Petrobras (1952). Cabe relemburar a existência do Banco do Brasil cuja origem remonta ao século XIX.

A adoção, a partir do Estado Novo, de um modelo econômico autárquico fundado na promoção da modernização urbano-industrial, trouxe progressivas modificações na estrutura de apoio à agricultura. A preocupação com a substituição de importações se estendeu também à agricultura de mercado interno, cuja atuação assumiu papel relevante na viabilização do crescimento urbano-industrial. Porém, os produtos de exportação continuaram a receber atenção especial. Iniciou-se, então, a estruturação de um setor público rural de grande dimensão, mas baixa qualidade, baseado em instituições especializadas por produto²⁶ ou por região²⁷, num contexto de corporativismo estatal tradicional que, no plano da política, adotava um protecionismo estatal de caráter assistencial (Romano e Leite, 1999).

Para o atendimento da agricultura em geral, em especial, da crescentemente importante questão do abastecimento alimentar interno, destacam-se as criações da Carteira de Crédito Agrícola do Banco do Brasil (1937) e da Comissão de Financiamento da Produção (CFP, 1943) a quem coube gerir a nova Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM, 1951). A institucionalidade do setor se ampliará na década de 1960 com a criação da Companhia Brasileira de Armazenagem (CIBRAZEM) e da Companhia Brasileira de Alimentos – COBAL. As três instituições (CFP, CIBRAZEM e COBAL) viriam a ser fundidas, em 1990, num único órgão, a atual Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB.

As políticas públicas

A política econômica limitou-se, durante as décadas de 1930 e 1940, aos instrumentos comerciais (câmbio e tarifas) e de gestão da moeda e do crédito. Como já foi mencionado, a política comercial se orientava pela perspectiva de promover a substituição gradativa de importações por produção interna, para o quê promovia a administração da taxa de câmbio e o estabelecimento de tarifas alfandegárias diferenciadas segundo a intenção de facilitar ou obstaculizar as importações de bens intermediários e finais.

Passado o “interregno liberal” do imediato pós-guerra, apenas na década de 1950 começarão a se delinear os componentes do que se poderia considerar como políticas estruturais. Vimos que, em paralelo à retomada da iniciativa de criar empresas e bancos públicos pelo segundo Governo Vargas (1951-4), as proposições eram feitas na forma de medidas consideradas estratégias oriundas de grupos de trabalho criados para enfrentar gargalos e sugerir novas frentes de expansão; o principal deles foi o referido grupo criado para tratar da instalação da indústria automobilística.

O Plano de Metas, implementado no Governo Kubitschek (1956-60), constituiu o primeiro e principal exemplo de um intento de elaborar um plano de desenvolvimento, embora seja

²⁶ Conselho Nacional do Café (1931) e Instituto Brasileiro do Café (1952), Instituto do Açúcar e Alcool (1933), Instituto do Sisal (Projeto Legislativo, 1955) e Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (1957).

²⁷ Contudo, houve a criação de organismos de fomento regional como a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (1953), que se transformou na Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (1966), e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (1959).

interpretação corrente que ele não foi além de um pacote de investimentos sem grande articulação entre eles. O plano estabeleceu metas para 31 setores, subdivididos englobando energia, transporte, indústria de base, alimentação, educação e a construção de Brasília; esta característica não reduz o papel desempenhado por esse plano na história econômica do Brasil.

O Plano Trienal (1963-65), elaborado por Celso Furtado para o Governo Goulart (1961-64), foi o plano que mais se aproximou de uma perspectiva de política estruturante, sobretudo, pelo diagnóstico que apresentava, mesmo que marcado pelo contexto de uma grave aceleração da inflação e de pressão sobre o balanço de pagamentos. A implementação desse plano sequer chegou a ser iniciada em razão da deposição do Presidente da República e seu governo pelo golpe de 1964. Elementos contidos nesse plano serão retomados no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), primeiro plano elaborado sob o regime militar.

As políticas públicas agrícolas

É de se notar que as políticas voltadas para a agricultura, em grande medida, davam continuidade àquelas implementadas pela oligarquia agrária na 1ª República, ainda que gerando novos conflitos. Vimos que políticas de regulação de mercados foram introduzidas, principalmente, na forma de institutos especializados por produtos. Para o principal produto que era o café, a criação do Conselho Nacional do Café (1931) e do Departamento Nacional do Café (1933) no âmbito do Ministério da Fazenda, não implicou alterações fundamentais na política cafeeira, que seguiu baseada na gestão de estoques reguladores e estabelecimento de preços mínimos, com financiamento assegurado por créditos do Banco do Brasil. Um ponto que provocava queixas recorrentes era a participação das receitas geradas pelas exportações de café no financiamento da industrialização. Alguma inovação houve no setor açucareiro com a edição do Estatuto da Lavoura Canavieira (1941) que, entre outros, regulamentava as relações entre as usinas e fornecedores autônomos de cana-de-açúcar.

Algumas importantes inovações ocorreram nas políticas e instrumentos dirigidos para a agricultura em geral, especialmente, para assegurar e regularizar o abastecimento alimentar interno. Pelo lado da produção, já se mencionou a criação e expansão da carteira de crédito agrícola do Banco do Brasil. A Comissão de Financiamento da Produção, por sua vez, atuava na comercialização agrícola por meio da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM, 1951), articulada com dois instrumentos específicos de formação e gestão de estoques públicos: AGF (Aquisições do Governo Federal) e o EGF (Empréstimos do Governo Federal). No campo do abastecimento, o foco das ações governamentais esteve concentrado, até os anos 1960, na regulação ou controle dos intermediários (“açambarcadores”), com intervenções periódicas controlando preços, podendo chegar, nos momentos mais críticos, à requisição de estoques. Será a partir da segunda metade dos anos 60, já nos governos militares, que o controle de preços e outras formas de intervenção direta na comercialização/abastecimento darão lugar a uma política de estímulo à iniciativa privada e de apoio à modernização também desse setor, acompanhando a modernização da agricultura e a conformação das cadeias agroindustriais e agroalimentares (Maluf, 1992).

Por fim, é particularmente importante para esse estudo ressaltar que este período viu surgirem, sobretudo a partir dos anos 1950, dois conjuntos de tecno-burocratas com distintos enfoques sobre a agricultura e as políticas para o setor (Muller, 1984, *apud* Romano e Leite, 1999). Para o grupo dos “condutores da modernização”, a agricultura constituía instrumento na estratégia de desenvolvimento urbano-industrial; interessavam-se pelas políticas agrícolas quando as crises no setor comprometiam o desempenho de certos papéis ou afetavam a modernização industrial. Já o grupo dos “administradores da agricultura” concentrava seus esforços no crescimento e modernização da própria agricultura, desde uma perspectiva estritamente setorial. Em meio a freqüentes conflitos, os grupos se complementavam nas políticas para melhorar o desempenho da agricultura na modernização urbano-industrial.

A trajetória destes grupos se estendeu, com adaptações, até períodos mais recentes. Os “condutores da modernização” localizam-se no segundo escalão dos ministérios “fortes” (Planejamento e Fazenda) ou menos proeminentes (Indústria e Comércio), em diretorias e funções técnicas do Banco Central, BNDES e Banco do Brasil, em outras macro-organizações importantes na área econômica e, também, na direção de empresas e agências controladas pelo governo. Os “administradores da agricultura” são constituídos de tecno-burocratas do Ministério da Agricultura e de uma variedade de empresas públicas, autarquias e agências especificamente ligadas à agricultura. Ressalte-se que as políticas para certos produtos agrícolas estratégicos (como café, açúcar e álcool) e, inclusive, a de crédito agrícola (preços mínimos) foram controladas ou influenciadas pelos “condutores da modernização”, assim como coube ao Banco do Brasil administrar a política de substituição da importação do trigo. Os arranjos institucionais entre interesses públicos e privados predominantes naquele contexto, segundo os autores, assumiram a forma de “comunidades de política” fechadas e oficialmente reconhecidas, baseadas em relações estreitas entre as burocracias governamentais e grupos patronais específicos sob o domínio estatal.

Observações finais sobre o período

Para os objetivos do presente estudo, os principais elementos conclusivos sobre esse período seriam, desde logo, a construção de um estado crescentemente centralizado, portador de projetos nacionais de desenvolvimento implementados sob formas autoritárias ou democráticas, e com grande capacidade de intervenção na economia brasileira. Ligado a isso, este foi o período de consolidação de um padrão de desenvolvimento urbano-industrial que terminaria por gerar uma sociedade com elevada desigualdade e profundos desequilíbrios regionais. Por fim, mas não menos importante, consolida-se um sistema agro-exportador que se tornará mais diversificado no período subsequente, ao mesmo tempo em que teve início a modernização da agricultura brasileira que viria a ser uma das principais frentes de expansão da chamada revolução verde no mundo. Parte significativa da desigualdade social se explica, justamente, pela marginalização da pequena agricultura (hoje, denominada de agricultura familiar). A mobilização social para reformar a política agrícola e, especialmente, para implementar a reforma agrária, não por acaso, foi uma das causas principais que levaram ao golpe de estado de 1964.

A Seqüência reativa do período militar (1964-1985): a aliança entre a burguesia agrícola e industrial e as forças armadas

Durante o período militar, a estratégia social e econômica baseou-se em duas idéias principais: defesa da segurança nacional, por meio da repressão acentuada dos segmentos opostos ao regime, e do desenvolvimento econômico e o estabelecimento de uma aliança entre a burguesia nacional, a tecnoburocracia estatal e as empresas multinacionais (BRESSER PEREIRA, 1997).

Aprofunda-se assim, o modelo que se esboçara no período de Juscelino e mantém-se o Estado como principal ator na condução do crescimento econômico, por meio da forte intervenção na atividade econômica. Os empréstimos e os estímulos ao ingresso do capital estrangeiro tornaram-se elementos essenciais do modelo, chamado de desenvolvimento associado, que privilegia as grandes empresas, em particular as multinacionais. O regime militar rompeu de vez com o populismo, e com a proposta política anterior que tinha como principal base de apoio a aliança entre a burguesia industrial com as classes populares urbanas (FAUSTO, 2000).

Durante os anos de ditadura, os planos econômicos avançaram no processo de substituição das exportações, priorizando investimentos em bens de capital e na construção de infra-estrutura produtiva, particularmente na área da energia. Esta estratégia não apresentou ruptura com respeito ao período anterior, ainda que a política monetária neste período favorecesse ainda mais as exportações e os investimentos estrangeiros.

No que diz respeito à agricultura, as grandes mudanças foram essencialmente dirigidas ao estímulo à modernização e industrialização da produção (inclusive destinada a um uso não alimentício) e a implementação da agroindústria. As inovações econômicas e sociais (Estatuto do Trabalhador Rural, Estatuto da Terra, Políticas de Colonização, implantação do Serviço Nacional de Crédito Rural, modernização dos serviços de ciência e tecnologia agropecuária, multiplicação do sistema de extensão rural) não foram implementadas para reverter a situação social no campo, mas sim, para melhorar a produtividade de uma agricultura empresarial voltada em grande parte para o mercado externo.

Os grupos de interesse

O regime militar foi o primeiro regime em que a cúpula das Forças Armadas assumiu diretamente o poder e muitas funções do governo no Brasil. Contudo, neste período, os militares raramente atuaram na arena política e econômica em bloco e de forma homogênea. Ainda que mantivessem algumas interfaces, como por exemplo, a defesa do interesse nacional e o combate ao comunismo por meio do desenvolvimento e da segurança nacional. Pode-se reconhecer ao menos duas correntes principais ligeiramente diferenciadas no seio dos militares: os Castelistas e os da Linha-dura (FAUSTO, 2000). Grupo Castalista – Ligado ao presidente Castelo Branco e que caracterizavam-se por uma posição mais branda dentro dos círculos de poder. Seu centro intelectual era a Escola Superior de Guerra. Este grupo defendia a livre iniciativa, embora reconhecesse a necessidade de um governo forte, uma política externa anticomunista, o tecnicismo e a

democracia. Viam o regime autoritário como importante no curto prazo, como um processo de transição com o objetivo de restaurar a democracia. Defendiam na política externa e econômica uma maior aproximação com os Estados Unidos e uma política de perseguição do crescimento econômico pela associação da burguesia industrial nacional e da tecnocracia estatal com o capital estrangeiro, na figura das multinacionais. Linha-dura e nacionalistas autoritários – Grupo mais radical em suas posições. Com medo de que a oposição mais uma vez chegasse ao poder, defendiam a prorrogação do regime militar com medidas mais duras e combate direto dos opositores ao governo. Para isso, promoviam a supressão de liberdades individuais, tentando impedir pelo uso da força do Estado qualquer forma de oposição ao regime. Ainda que o comunismo permnecessem como a grande ameaça à segurança nacional, olhavam com desconfiança uma maior aproximação com os Estados Unidos, pautados na questão da segurança nacional e autonomia.

Contudo os militares não governaram sozinhos e, muitas vezes, não controlaram de perto os civis que com eles partilharam o poder. O regime instalado em 1964 colocou em evidência os tecnocratas formuladores da política econômica, homens como Delfim Netto e Roberto Simonsen, cujos planos econômicos apresentaram variações significativas de mandatos para mandatos, mas que conservaram como traço comum a ênfase no crescimento econômico e os esforços para a estabilização macroeconômica cujos maiores problemas enfrentados na época eram a alta da inflação e o constante desequilíbrio –*déficit*– do balanço de pagamento. O modelo de desenvolvimento, calcado no Estado, nas empresas estatais e nas transnacionais, também colocava em posição privilegiada os setores da burocracia do Estado e, em especial, os altos círculos da burocracia técnica das empresas estatais. As empresas estatais e, em particular o novo corpo tecnoburocrata que se compunha, tiveram um papel decisivo em moldar os setores estratégicos que foram implantados ou modernizados neste período.

A burguesia nacional industrial e agrária foi beneficiária direta deste regime, ainda que por muitos anos não tenha participado diretamente da condução da política econômica. O fim do pacto entre a burguesia industrial e as classes populares urbanas, base do populismo que caracterizara o período anterior, foi seguido de uma unificação entre os interesses das burguesias urbanas e agrárias, sob o comando político da tecnoburocracia estatal e alimentada pelos crescentes fluxos de investimentos estrangeiros no âmbito da industrialização. A política desenvolvimentista, calcada em crédito público e investimento estrangeiro farto, bem como as reformas implementadas, em particular as referentes ao sistema financeiro e à legislação trabalhista logo no início do período militar, beneficiaram os interesses das classes média e alta da sociedade brasileira urbanas e rurais e possibilitaram um pacto momentâneo desses segmentos em torno do desenvolvimento e da acentuação da modernização do país. O período conhecido pelo « Milagre Econômico » reforçou o otimismo desses segmentos e a crença no desenvolvimento brasileiro.

Neste período, a classe operária e as camadas populares deixaram de ser utilizadas como um recurso de poder. Os grupos que tinham obtido voz no período anterior, a classe operária, a igreja, os estudantes e os camponeses, perderam poder no período militar e, muitas vezes, foram duramente reprimidos, por meio de perseguição, torturas e sequestros.

As idéias

Ao longo de todo o regime militar, a interpretação sobre a realidade brasileira e os caminhos para o seu desenvolvimento basearam-se em duas idéias-chave: o desenvolvimento econômico e a segurança nacional, ambos mantendo uma certa continuidade com o período anterior.

A interpretação das questões relacionadas à segurança nacional estavam conectadas ao contexto internacional de guerra fria e ao combate direto ao comunismo o que acabou se refletindo no combate e repressão de todos os segmentos populares e de esquerda que se opusessem ao governo. Como exemplo da forma como o governo militar recorria à segurança nacional para justificar sua política repressora, destaca-se a Lei de Segurança Nacional de 1969 que autorizava intervenções do governo em qualquer nível de atividade social em casos considerados violações ou ameaças de violações à segurança nacional. Com aproximação aos Estados Unidos, os mandatos que compuseram o período militar não apresentaram uma posição única, de forma que ao mesmo tempo em que alguns presidentes como Castelo Branco viam com bons olhos a aproximação norte-americana, outros como Costa e Silva interpretavam esse movimento munidos de certa suspeita.

De forma geral, pode-se concluir que o Brasil manteve em todo o período militar uma posição de maior aproximação com os interesses dos Estados Unidos, mantendo-os como nosso mais importante parceiro comercial, investidor, aliado político e mentor em matéria de ações anticomunistas (SKIDMORE, 1988).

O compromisso com o desenvolvimentismo, ou com o crescimento econômico, sobreviveu ao fim do pacto populista e permaneceu como uma das maiores marcas do regime autoritário que veio ao poder com um golpe militar em 1964. A aderência do governo militar a políticas com ênfase no crescimento econômico é explicada por muitos autores pela necessidade de legitimar o seu domínio, o que sugere que o compromisso com o crescimento estava largamente abraçado também pela sociedade brasileira, particularmente pelas elites políticas e econômicas (CASTRO, 1993).

Mesmo nos períodos de crise nos mercados internacionais, como os dois choques internacionais do petróleo, o compromisso com o crescimento econômico e com políticas agressivas de investimento conduzidas pelo Estado, de uma forma geral, se manteve. Longe de se ajustar à elevação do preço internacional do petróleo por meio da redução do ritmo dos investimentos públicos e estrangeiros, o governo de Geisel (1974 – 79) tomou o papel ativo na promoção da industrialização.

O desenvolvimento, de acordo com essa visão, seria obtido a partir de um modelo industrializante e de avanço no processo de substituição das importações, com medidas protecionistas e um forte componente de planejamento por parte do Estado e das burocracias técnicas estatais. O discurso popular, neste período, torna-se desnecessário, visto que os trabalhadores haviam sido excluídos do pacto social (BRESSER PEREIRA, 1997).

Neste período, alteram-se também o papel atribuído à agricultura e ao desenvolvimento agrícola no desenvolvimento capitalista brasileiro. Na década de 1950 e 1960 a economia

brasileira atravessava um processo intenso de crescimento e industrialização. O processo de urbanização intenso, a crescente industrialização e a rápida evolução do emprego não agrícola tornavam necessária a elevação da oferta de alimentos e de matérias-primas e a obtenção crescente de divisas para garantir o equilíbrio do balanço de pagamentos. Assim, com o avanço do processo de industrialização e o crescimento da preocupação com a política macroeconômica, a agricultura passa não apenas a ter papel central na garantia e manutenção da estabilidade, dada a sua importância na formação do salário, como a ser ela mesma objeto de políticas de industrialização (DELGADO, 1985).

A resposta da produção agrícola a essa pressão de demanda foi funcional, tomada a economia como um todo e o intenso processo de industrialização pelo qual passou a agricultura no período. A partir de meados dos anos 1960, o processo de modernização da agricultura atingiu sua fase mais avançada, a industrialização. Esta fase correspondeu a um momento específico do processo de modernização, onde observava-se numa crescente integração agricultura-indústria sob a égide do grande capital financeiro e favorecida fortemente pelo Estado por meio de intervenções diretas, como o SNCR, e indiretas, como as políticas de incentivo às exportações. Essa integração dá-se num patamar mais elevado do que a simples utilização pela agricultura de insumos industriais como ocorrido na fase anterior de modernização da agricultura. A partir deste momento, a indústria passa a comandar a direção, as formas e o ritmo da mudança na base técnica agrícola (KAGEYAMA et al., 1990 ; DELGADO, 1985).

As mudanças implementadas e ocorridas durante o período militar, com o crescimento da urbanização, diversificação das exportações agrícolas e de bens manufaturados, a modernização agropecuária, a organização de um novo sistema de crédito agrícola e a definição de um novo padrão de regulação das relações sociais e econômicas do rural configuraram um novo padrão de desenvolvimento rural. Este novo padrão foi mais tarde cunhado por Delgado(1985) de a *modernização conservadora*.

A concentração do projeto modernizante se deu nos estados do Centro-Sul (MG, GO, RJ, SP, PR, SC e RS), concentrando-se, por sua vez, em um número pequeno de estabelecimentos de grande extensão territorial e bastante capitalizados. Nestas áreas, pode-se dizer que o projeto militar inicial de formação e fortalecimento de uma agricultura empresarial e competitiva brasileira, foi muito bem sucedido. As demais regiões e estabelecimentos cumpriram um papel periférico.

Quanto às regiões não atingidas pela modernização – Nordeste e novas fronteiras – prevaleceram processos produtivos heterogêneos e uma estrutura agrária dominada pela grande propriedade não modernizada. A valorização nestas regiões não se deu pela modernização e industrialização da agricultura, mas pelo controle da propriedade fundiária que, muitas vezes, se refletia no poder político local e nacional – o clientelismo. Ao mesmo tempo, formou-se no campo uma crescente parcela de marginais sociais composta pelos agricultores de minifúndios que dificilmente conseguiam auferir renda ou tirar sua subsistência apenas de sua parcela de terra, e que dificilmente seriam absorvidos pelos mercados de trabalho urbanos e rurais. Fomentava-se no campo o mercado informal, os segmentos sem terra e a pobreza rural.

Esse novo pacto social combinava à dimensão fortemente modernizada e modernizante, um lado extremamente conservador, que passava pela mediação política pautada em complexas e instáveis alianças envolvendo distintos grupos sociais cuja posição e interesses eram completamente opostos. Em princípio o projeto foi bem sucedido. O novo padrão possibilitou a articulação dos novos interesses sociais comprometidos com o processo de modernização da agricultura com os interesses tradicionais das elites agrárias, formando um novo bloco heterogêneo de interesses rurais que tinham como elemento comum a defesa do novo modelo de desenvolvimento rural, onde destacava-se o capital industrial internacional e nacional, e os grandes e médios proprietários rurais. Este novo pacto social era articulado e favorecido pela política econômica, baseada em elevados aparatos financeiros governamentais, pela política tecnológica e de assistência técnica e pela política fundiária que apostou na modernização e abriu caminho para a expansão do capitalismo na agricultura, ao mesmo tempo em que deixou esquecida bandeira da reforma agrária (DELGADO, 2005).

A partir dos anos 70 este pacto se transmuta em decorrência do novo contexto internacional, que inclui as duas crises do petróleo e o movimento brusco de elevação das taxas de juros dos Estados Unidos sob o comando de Paul Volcker para enxugar seus déficits no balanço de pagamentos. O contexto nacional é seriamente afetado, resultando num grande desequilíbrio do balanço de pagamentos e aumento da inflação. Assim, frente à crise financeira, o antigo pacto social em torno da modernização da agricultura perde a sua força, denunciando as mal definidas alianças firmadas entre o capital industrial, o Estado e a propriedade territorial. Deste processo resultou um processo de diferenciação e exclusão de grupos sociais e regiões econômicas (DELGADO, 1985).

As instituições

A estruturação do sistema financeiro (SNCA)

A economia brasileira se encontrava em sérias dificuldades no início de 1964, com restrição de crédito no mercado externo, uma dívida crescente e a inflação se aproximando de uma taxa anual de 100 por cento. A fim de tentar superar a crise econômica e dinamizar o crescimento do País, os ministros Roberto Campos (Planejamento) e Octávio Gouveia de Bulhões (Fazenda) elaboraram o chamado PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo), implementado entre 1964 e 1967 e que tinha por objetivo “sanar” a economia partir de ações conjunturais de combate à inflação, associadas com reformas estruturais da economia. O PAEG se constituiu como o grande instrumento de mudanças estruturais no sistema econômico brasileiro, suas ações permitiram a estruturação do sistema financeiro brasileiro e alteraram a legislação do mercado de trabalho e a forma de correção dos salários (SKIDMORE, 1988).

Campos e Bulhões diagnosticavam que a inflação acelerada era o principal obstáculo ao desenvolvimento econômico e que sua principal causa seria o excesso de demanda causados pelo déficit do setor público, pelo excesso de crédito para o setor privado e excessivos aumentos de salários. Adotaram um enfoque gradualista por meio de medidas que perseguissem a redução do déficit público, de contração do crédito privado e de

estabilização salarial. Contudo, as reformas necessárias para o saneamento da crise econômica requeriam a combinação de medidas de curto prazo e medidas estruturais que ultrapassavam o curto prazismo. Para isso, o PAEG institucionalizou uma enorme reforma institucional, em particular a tributária e a monetário-financeira, e buscou atacar principalmente os enormes déficits públicos, o excesso de crédito ao setor privado e o crescimento dos salários.

Reforma Tributária

O programa se caracterizou pela implementação de reformas que buscavam tornar mais eficiente a arrecadação de impostos. Para isso, implementou também uma reforma tributária. A primeira medida foi a introdução da correção monetária no sistema tributário, penalizando os infratores e sujeitando todos os impostos em atraso à correção monetária. Introduzindo a indexação como uma forma de reajustar o valor do dinheiro que havia sido corroído pela inflação. O primeiro uso da indexação foi determinado pela lei 4357 que estabelecia a correção obrigatória de todos os ativos fixos e de impostos em atraso e autorizava a criação de um novo título a Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN), reajustada mensalmente por uma média móvel do índice de preços no atacado.

Houve também mudança no formato do sistema tributário, transformando os impostos do tipo cascata (que incidem a cada transação sobre o valor total) em impostos do tipo valor adicionado (IPI, ICM, ISS). Ao mesmo tempo, observou-se a maior centralização dos impostos nas mãos da União, que ficou responsável pelo IR, o IPI, o ITR, os impostos únicos e os de comércio exterior. Os Estados ficaram com o ICM e ficaram proibidos por lei de emitirem títulos sem a permissão federal. Os municípios com o ISS e o IPTU. Foram criados os fundos de transferência de recursos do Governo Federal para os estados e municípios (FPE e FPM). Houve também a criação de fundos para fiscais, como o FGTS e o PIS, que se tornaram importantes fontes de poupança compulsória, direcionadas ao Governo.

Reforma Monetário-Financeira

Na reforma monetária - financeira buscou-se munir a economia brasileira de legislações e instrumentos compatíveis com as necessidades de uma economia industrial. Os objetivos últimos das reformas implementadas pelo PAEG eram a ampliação do investimento privado na economia brasileira, instituindo para isso instrumentos que incentivavam a acumulação de poupança interna privada e a sua canalização para investimentos produtivos. A principal medida instituída neste sentido foi a introdução da correção monetária. Até então, com a vigência da Lei da Usura, não se podia cobrar juros nominais em nenhuma transação financeira acima de 12% ao ano, o que desestimulava a geração de poupança na economia e a canalização da mesma aos investimentos privados.

Paralelamente o PAEG possibilitou a criação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central (BC), órgãos fundamentais para a execução das políticas monetária e cambial e para a regulação e fiscalização do mercado financeiro no País, buscando combater o desequilíbrio macroeconômico e tornar o ambiente propício aos investimentos privados. Buscando ampliar a capacidade de captação de recursos pelas empresas privadas todo o mercado de

capitais foi reformulação, tornando as Bolsas de Valores importantes fontes de captação de recursos.

A criação da ORTN também ampliou a capacidade de investimento público e de financiamento de seu déficit sem precisar emitir moeda. Houve também a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), financiado com recursos da caderneta de poupança e do FGTS, com o objetivo de aumentar as linhas de crédito para a construção civil e reduzir o déficit habitacional.

Controle do Déficit Público

Até então o Banco do Brasil era o prestador oficial do setor público e também o principal banco comercial. A Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) era a agência coordenadora da política monetária, mas ficava sempre sob o controle político do Banco do Brasil. Na segunda metade de 1964 foi instituído o Conselho Monetário Nacional (CMN) que atuaria como um órgão de previsão e coordenação das contas fiscais e monetárias. O Banco Central foi criado apenas em 1965, quando converteu a SUMOC em Banco Central do Brasil.

Outra medida importante foi o saneamento das despesas das empresas públicas, em particular daquelas que administravam as ferrovias, a navegação e a exploração de petróleo. Isso acabou provocando um aumento no preço e tarifas dos serviços e produtos produzidos pelas empresas federais, medida que no curto prazo acabou elevando o custo de vida, mas por outro lado permitiu que essas empresas realizassem investimentos e melhorassem a sua produtividade, melhorando seus custos no longo prazo.

O governo cortou subsídios a produtos importados, especialmente o petróleo e o trigo, que anteriormente eram importados a taxa de câmbio artificialmente baixo.

Controle do Crédito Privado

Nos anos 1950 e 1960 o controle do crédito privado não foi alcançado pelas divergências entre o Ministério da Fazenda e o Banco do Brasil, de forma que os esforços de estabilização ortodoxos do ministério eram frustrados pelas atitudes expansionistas do Banco do Brasil.

Controle do Reajuste Salarial

A meta das intervenções nessa área era impedir que os salários subissem mais depressa do que a taxa de inflação. As mudanças concentraram-se primeiro no setor público. Os salários passaram a ser ajustados somente uma vez por ano tendo por base uma fórmula que levava em conta o salário médio pago no último ano, a produtividade e o reajuste da inflação. Em agosto de 1965, o governo passa a agir sobre o reajuste do setor privado, ainda que para isso tivesse que enfrentar a oposição dos sindicatos e dos representantes da classe trabalhadora.

As instituições de desenvolvimento territorial

A preocupação com o desenvolvimento territorial não pode ser considerada durante o regime militar uma preocupação recorrente. A maior preocupação neste sentido aparece no

governo Médici, quando para tentar diminuir a demanda por uma reforma agrária e solucionar o problemas da seca no Nordeste, o governo federal, por meio do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), criou alguns programas de colonização e desenvolvimento regional, incentivando a ocupação territorial das regiões Centro-Oeste e Norte, por meio da expansão das fronteiras agrícolas (SKIDMORE, 1988).

Dentre eles, destaca-se o Programa de Integração Nacional (PIN), o qual se apoiou na abertura de grandes rodovias e na instalação de agrovilas em meio à Floresta Amazônica, e cuja estratégia publicitária se estruturava basicamente em dois *slogans*: “Integrar para não entregar” e “Integrar os homens sem terra do Nordeste com as terras sem homens da Amazônia”. O interesse pela Amazônia pautava-se numa antiga crença das altas cúpulas militares de que haveria a necessidade de colonização da Amazônia com o objetivo de conservá-la sob o domínio brasileiro, dada a sua importância estratégica e geopolítica e as riquezas materiais que possuía. Para isso, foram postos em marcha os Projetos Integrados de Colonização (PICs), dentre eles, o especificamente para a Amazônia, era o « Operação Amazônia ». Este programa visava a uma série de investimentos e ações políticas destinadas a ocupar e desenvolver economicamente a Amazônia e atender, com isso, às prerrogativas do discurso da Segurança Nacional.

O Nordeste apresentava-se como um problema econômico cuja solução estava muito além dos recursos alocados por qualquer governo anterior. Em 1961 o governo federal estabelecera uma redução de 50% dos impostos das empresas que investissem no Nordeste, mas normalmente estes investimentos se concentraram nos setores com maior concentração de capital e menor absorção de mão-de-obra. O governo Castelo Branco, preocupado com a crise econômica e o corte das despesas governamentais, pouco fez pelo Nordeste, o mesmo aconteceu com Costa e Silva. Quando Médici substituiu Costa e Silva esse quadro muda, especialmente por conta de uma seca devastadora que se abateu sobre a região em 1970. Frente a esse acontecimento, o presidente determinou o aumento de recursos federais a serem direcionados para o alívio da seca e buscou uma alternativa para resolver o problema da região.

Da reflexão implementada pelo governo o principal diagnóstico era que o Nordeste sofria de um excesso de população, colocando em evidência a necessidade de abertura de novas fronteiras de ocupação e de criação de programas de assentamentos e colonização. Daí o governo passou a tratar o problema do Nordeste e da Amazônia em conjunto, de forma que o excesso de população do Nordeste seria encaminhado para a Amazônia, atraída pelas terras férteis e pelo Programa de Integração Nacional (PIN). O programa deveria incluir três elementos principais: a abertura da Amazônia por meio da nova rodovia – Transamazônica; promoção da irrigação no Nordeste; e criação de corredores de exportação no Nordeste.

As políticas públicas

As políticas estruturais favoráveis e de estimulação da IDE

A estratégia adotada para financiar o crescimento brasileiro foi pautada na atração e utilização de investimentos estrangeiros via endividamento externo. De fato, o próprio

contexto internacional, com a economia mundial mergulhada em grande expansão, funcionava como um amplo facilitador desse processo.

No que concerne à política nacional e às reformas implementadas no regime militar, sobretudo as introduzidas pelo PAEG, o governo tratava de propiciar o terreno institucional para a captação de recursos externos. As duas principais modalidades de captação estavam baseadas na Lei 4131, e a Resolução 63.

A Lei 4131, de 03 de setembro de 1962, disciplinava a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências, permitindo o acesso direto das empresas ao sistema financeiro internacional. A Resolução 63, permitia aos bancos brasileiros captar recursos no exterior para o repasse interno, tendo como intermediários não apenas o BNDE e os bancos de investimento, mas também os bancos comerciais.

Isso representou um forte estímulo para a captação de recursos no exterior, na forma de empréstimos. Num primeiro momento, os maiores captadores de recursos foram as empresas multinacionais e os bancos estrangeiros; depois, as empresas privadas e as estatais.

As políticas agrícolas

O papel do Estado foi central na implementação de políticas setoriais voltadas para a agricultura. A inserção do Estado se deu através de variados aparelhos, podendo-se sintetizar a regulação estatal em quatro instâncias principais: normativa, financeiro-fiscal, produtiva e previdenciária (DELGADO, 1985).

A normativa foi a mais tradicional. Refere-se à necessidade de legislar e normalizar as bases contratuais mínimas que sustentavam as relações sociais na agricultura como o Estatuto do Trabalhador Rural e o Estatuto da Terra.

A esfera financeira e fiscal compreendeu um conjunto de mecanismos monetário-financeiros e de incentivos fiscais que estimularam, compensaram e financiaram a aplicação de capitais privados nas atividades rurais.

Na esfera produtiva pode-se destacar o papel produtivo de empresas estatais na área de fertilizantes e defensivos (Petrobras e Vale do Rio Doce). Outro ponto importante foi a ação da EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e EMBRATER (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural) que patrocinaram o esforço de geração, adaptação e difusão de tecnologias modernas à agricultura.

E finalmente a ação do Estado no campo previdenciário. Foi a mais frágil de todas e a que mais absorveu os reflexos contraditórios do projeto de modernização conservadora. A instituição estatal encarregada de tais serviços só se constitui em 1971, integrando-se em 1983 ao sistema INPS-INAMPS (FUNRURAL). Desde sua formação a previdência rural sofreu com pressões crescentes da elevação da massa de subempregados e desempregados rurais e rurais-urbanos, refletindo a crise econômico-social associada à intensa penetração do capitalismo no campo, à destruição de ocupações dos pequenos produtores e trabalhadores rurais, às precárias condições de vida e de trabalho desta população e à alta vulnerabilidade na contração de enfermidades (reflexos do modelo modernizante) no campo.

O Estatuto do Trabalhador Rural e o Estatuto da Terra

A política governamental que regulava a propriedade das terras rurais e sua utilização econômica e social foi fundamental na definição da nova estratégia de modernização agropecuária definida nos anos 60. Foi neste campo que o aspecto conservador do modelo modernizante se revelou mais fortemente.

O primeiro deles foi Estatuto do Trabalhador Rural (1963) estendia os direitos trabalhistas urbanos para o campo. Entretanto, tal medida somente teria sentido prático se inserida num processo mais amplo de reformas de toda a estrutura agrária. O que não foi conseguido.

O marco legal da política fundiária foi o Estatuto da Terra, de 1964. Ele estabelecia duas orientações principais: as bases institucionais para a realização da Reforma Agrária e o princípio de inviolabilidade da empresa rural, delineando as estruturação de condições favoráveis ao empreendimento capitalista na agricultura. Entretanto, as alianças políticas originadas com o golpe, fizeram prevalecer a vertente do desenvolvimento rural sob a égide da empresa capitalista, via industrialização, que acabou por inverter as normas de regulação da função social da propriedade rural, transformando-a em fonte autônoma de valorização patrimonial.

Com relação à Reforma Agrária, observou-se uma imensa lacuna de ação concreta do Estado, de forma que nada do que ficava estabelecido no Estatuto da Terra foi efetivamente implementado. Somente em 80 alterou-se o modo com que se encarava a questão do acesso à terra por parte dos pequenos agricultores.

A única coisa de concreta realizada neste aspecto foram os projetos de colonização e as políticas de assentamento rápido que visavam ao atendimento de situações em que o INCRA reconhecia um conflito social agudo ou para atender agricultores desapropriados devido à construção de hidroelétricas. Ainda assim, de uma forma geral, foi efetivamente muito pequena a dimensão social da colonização oficial implementada na época.

Ao mesmo tempo em que reforma agrária era esquecida, o princípio da intocabilidade da empresa rural assumiu todo o espaço da política agrária. Destacam-se aqui algumas linhas de apoio à política dos grandes empreendimentos rurais: apoio à colonização privada, incentivos fiscais e projetos agropecuários nas áreas da SUDAM e SUDENE e concentração espacial de investimentos e aplicações em reflorestamento e pesca e infra-estrutura geral e específica para os grandes projetos agropecuários.

Todos estes benefícios à propriedade fundiária que se inscreveram na política de desenvolvimento rural reforçaram a valorização da propriedade territorial presente no processo de desenvolvimento capitalista. Assim, o caráter conservador da política orientou-se no sentido de sancionar, quando não estimular, a manutenção do latifúndio nas regiões antigas e a sua reprodução na fronteira agrícola.

Por fim, destaca-se um elemento novo, fruto da política fundiária voltada para a modernização e industrialização da agricultura: a penetração do grande capital urbano no campo e na agricultura. Houve um aumento significativo no período da participação das formas societárias de empreendimento rural como reflexo do movimento de concentração e

centralização do capital no mercado de terras. Este movimento só foi possível pelo apoio da política fundiária do Estado.

Assim, cresceu acentuadamente a mobilização de capitais industriais, comerciais e bancários direcionados para o mercado de terras, que passou a ser procurado como reserva de valor na carteira de ativos das empresas num contexto de extrema vulnerabilidade econômica. A ótica financeira de valorização tornou a terra assimilável à avaliação capitalista dos títulos financeiros em geral. A renda fundiária capitalizada, que definia o preço da terra, passou a espelhar a, sobretudo a expectativa de valorização financeira do capital dinheiro empatado na compra daquelas terras. Deste modo, a taxa de juros do mercado financeiro passou a ser um elemento de convergência na definição da renda e do preço da terra. Este processo de valorização apresentou problemas generalizados ao próprio desenvolvimento capitalista na agricultura, além de ter agravado tensões sociais no campo.

O fenômeno especulativo e a apropriação generalizada das terras em novas áreas bloquearam a fronteira agrícola como espaço natural de acesso aos pequenos produtores e migrantes de outras regiões. Esta disponibilidade de terras deixou de ser uma opção de absorção dos excedentes de mão-de-obra aqueles expulsos das regiões capitalistas maduras ou de áreas de agricultura tradicional. O resultado desta valorização capitalista e das estratégias de sobrevivência dos pequenos produtores e trabalhadores nas novas regiões convergiu para o agravamento dos conflitos sociais e se traduziu em obstáculos ao uso produtivo da terra. Entretanto, o maior bloqueio social se deu pelo lado do emprego, pois esses pequenos produtores destituídos agora não conseguiam mais encontrar terra para produzir.

Os Pólos de Desenvolvimento Rural

Os projetos de formação de pólos foram a intervenção mais direta do Estado na política fundiária. A concepção de desenvolvimento rural integrado buscava tratar de forma planejada a organização do espaço, promovendo racionalização técnica da ocupação e o direcionamento de serviços para o alcance de uma exploração eficiente ou de equidade social.

Pela experiência que se institucionalizou a partir do IIPND destaca-se principalmente a proposta de pólos de desenvolvimento: POLONORDESTE, POLOCENTRO e POLAMAZÔNIA.

POLONORDESTE (Programa de Desenvolvimento Integrado do Nordeste do Brasil): constituído em 1975. a partir da definição de um público-meta de pequenos produtores e concentração espacial de serviços esperava-se reverter as condições de baixa produtividade e pobreza social dos agricultores. Suas avaliações internas apontavam para desvios sociais em razão das ações tímidas de reestruturação fundiária. Além disso, os investimentos em infra-estrutura acabaram por valorizar muito as terras dificultando ainda mais o acesso dos pequenos proprietários.

POLOCENTRO (Programa de Desenvolvimento dos Cerrados): regiões centrais de Minas Gerais e Goiás continham uma estratégia de aproveitamento econômico dos cerrados, mediante a mecanização das áreas planas e aplicação de corretivos no solo (correção de PH)

e fertilizantes fosfatados. Concedeu linhas especiais de crédito para a grande empresa rural e concentração de esforços de pesquisa e assistência técnica no desenvolvimento de espécies apropriadas à região.

POLAMAZONIA (Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia): compreendia a exploração agropecuária, agromineral e agroindustrial dos recursos da região amazônica. Contava com linhas de incentivos fiscais dedutíveis para a aplicação em projetos privados de exploração. Pela própria concepção, a lógica privada sempre se antepôs às ações de planejamento presentes na concepção de desenvolvimento rural integrado.

Em geral, as experiências de desenvolvimento rural integrado seja pela limitação ou contradição de seus objetivos, não alcançaram objetivos positivos no campo social. Apesar de existirem experiências isoladas bem sucedidas, a obtenção de generalidade e abrangência sociais requeriam mudanças profundas e pioneiras na estrutura fundiária,

O sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)

As grandes transformações técnico-econômicas e sociais na agricultura não resultaram da livre ação das forças de mercado. O Estado teve papel central em todas as fases do processo, ora criando ele próprio condições para as transformações, ora « amarrando » diversos elementos em torno de um projeto definido de modernização da agricultura. O instrumento central dessa intervenção foi a política de financiamento (KAGEYAMA et al., 1990 ; DELGADO, 1985).

Como se sabe a agricultura possui especificidades decorrentes da importância da base natural e da propriedade privada da terra, tais como maior rigidez para a estruturação do capital, maior tempo de rotação, maior necessidade de capital de giro, maior incerteza por fatores incontrolláveis, como o clima. Até o início da década de 1950, a necessidade de capital era compensada pela desmonetização parcial da produção associada a sistemas produtivos atrasados (ou tradicionais). A passagem para uma forma capitalista de organização da produção aumenta a necessidade de utilização de capital, seja pelo capital variável devido à proletarianização da força de trabalho, seja pela necessidade de comprar mais insumos industrializados e ferramentas. Dos anos 1950, quando se inicia o processo de modernização da agricultura, até 1965 essa necessidade de capital era sanada pela conta cambial. Em 1965, é criado o Sistema Nacional de Crédito Rural que veio a se tornar o principal instrumento de difusão do padrão técnico-econômico da agricultura moderna.

O SNCR estabeleceu as bases para assegurar que parte dos recursos captados pelos bancos fosse canalizada, obrigatoriamente, para o setor agrícola. Houve mudança relacionada às fontes de financiamento do crédito rural. O financiamento por expansão passiva contava com as seguintes formas de financiamento: saldos de depósitos a vista dos bancos comerciais e recursos fiscais e pára fiscais dos Fundos e Programas Agrícolas Administrados pelo Bacen. Além disso, parte de outros recursos das Autoridades Monetárias (parte do compulsório e saldos do Tesouro Nacional) também enriqueciam o crédito rural..

Até 1974, a expansão do crédito rural era em grande parte passiva. Entretanto, o crescimento rápido da economia no período requereu uma política de expansão da liquidez real da economia. Logo, o sistema bancário necessitou realizar também a expansão ativa do

crédito, comandada pelos movimentos de expansão do crédito rural sem a contrapartida em depósitos à vista, executada pelo Banco do Brasil.

O SNCR não correspondia a um crédito agrícola geral. Tratava-se de um crédito específico vinculado a uma estratégia modernizadora comandada pelo Estado. O Estado conseguia por meio de o crédito intervir na alocação de fatores, comandando os investimentos de maneira a privilegiar uma determinada forma modernizada de agricultura, com maior participação de insumos modernos e que articularia os interesses de certas camadas dos produtores rurais aos interesses da indústria e agroindústria. O instrumento que viabilizaria esse modelo era o crédito subsidiário agroindustrial e rural (KAGEYAMA et al., 1990).

A política de crédito agrícola pode ser dividida em dois momentos. O primeiro vai da criação do SNCR até o final da década de 1970 e que corresponde ao movimento de implantação e consolidação do padrão integrado de crescimento da agricultura. Nesta fase, caracterizada por alguns autores como a « modernização compulsória » a principal característica do crédito foi a sua amarração direta à utilização de insumos e práticas pré-determinadas pelo Estado de acordo com os procedimentos técnicos considerados modernos, como a utilização de sementes selecionadas e insumos químicos. O crédito altamente subsidiado visava à implantação de um padrão técnico-econômico moderno, tornando-o dominante.

O segundo define-se a partir de 1979 quando as mesmas variáveis que permitiram a rápida expansão do crédito no período anterior, determinaram a sua retração e a política de ajuste macroeconômico afeta em cheio a política de crédito rural. Neste período, após uma fugaz recuperação em 1979, a política de financiamento entrou em crise, refletindo-se na redução dos recursos disponíveis e na mudança das regras e condições de operação do crédito agrícola. Entre 1979 e 1984, o volume de crédito foi reduzido em mais de 50%.

Adicionalmente, a agricultura perdeu o tratamento diferencial que possuía em suas relações com o mercado financeiro. Assim, o capital produtivo aplicado na agricultura passou a enfrentar as mesmas dificuldades enfrentadas pelo capital produtivo em outros setores. Até o final dos anos 1970, a valorização do capital aplicado no setor agrícola era descolada das condições do mercado financeiro, seja pelas condições privilegiadas de remuneração que possuía, seja porque o volume de crédito rural disponível era suficiente para cobrir todos os gastos em custeio e investimento. A intervenção do Estado no crédito, assegurava as condições para a valorização do capital e ao mesmo tempo se constituía um mecanismo de transferência do risco privado para o conjunto da sociedade. Com a retração do crédito, esse quadro se altera profundamente, fazendo com que os produtores tenham que arcar com boa parte dos gastos e investimentos. A agricultura « perdeu » o seu caráter diferenciado, passando a ser apenas mais uma alternativa para investimento.

A política de pesquisa e extensão agropecuárias

A política tecnológica guiada pelo Estado e voltada para a agricultura desempenhou um importante papel no processo de modernização conservadora. A partir de 1973 com a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa agropecuária (EMBRAPA) o governo decide investir pesadamente e organizar em escala nacional seus sistemas de pesquisa e tecnologia

voltados para a agricultura. Neste processo, a política de crédito rural, associada aos serviços de extensão rural, foi importantíssima facilitando a transferência de tecnologia. As exigências impostas pela indústria a jusante também foram relevantes neste processo, pois as normas sanitárias e de comercialização (padrões comerciais) aliadas às exigências mercadológicas, acabaram obrigando o produtor a seguir determinado padrão de tecnologia indicado pela agroindústria (exógeno).

A presença governamental na produção de tecnologia ocorria da seguinte forma: pelo seu sistema de pesquisa, fortemente alicerçado na Embrapa, observava-se uma concentração de esforços na geração de inovações biológicas (novos cultivares, melhorias genéticas etc.). Estas atividades foram fortemente abraçadas pelo Estado, uma vez que o seu desenvolvimento envolveria elevados custos, bem como prazos por demais longos para se obter lucros, faltando a iniciativa privada. O campo das inovações mecânicas e físico-químicas, por sua vez, foi mais ocupado pelas grandes empresas industriais, seja de capital privado, público ou multinacional. É importante ressaltar que as inovações mecânicas e físico-químicas estiveram sempre inseparáveis das inovações biológicas, pois todas as inovações estavam integradas no mesmo padrão de modernização e influenciavam os demais campos e vice versa. Além disso, é fundamental observar que o Estado sempre esteve presente em todos os campos de inovações.

O Governo de Figueiredo de 1979 e 1980 possibilitou o investimento amplo na produção de insumos modernos. A partir, entretanto, de 1981 ocorreu o descompasso entre a produção e o consumo de NPK. A resultante foi a superprodução em quase todos os segmentos do complexo de fertilizantes, havendo a ociosidade geral das novas plantas industriais e a retração de novos investimentos, inibindo também a conclusão dos investimentos de longo prazo já começados.

Além disso, cabe acrescentar que a matriz energética básica destas novas indústrias de fertilizantes era o petróleo, de forma que o campo dos insumos foi fortemente afetado pelas crises internacionais de 1973 e a de 1979.

A bifurcação liberal: o pacto democrático-liberal. a época da redemocratização (a partir de 1985)

O final do período militar teve duas causas principais. A primeira é a crise econômica (estagflação, dívidas externa e interna) ligada à política de investimento público num contexto de mercado internacional adverso (alto preço do petróleo, alta dos juros, revalorização do dólar). A segunda é a contestação social que emergiu e se organizou progressivamente a partir da liberalização política iniciada em 1974.

A instalação do Estado democrático liberal realizou-se progressivamente através de diferentes gestões presidenciais de direita ou de esquerda. Esta sucessão de regimes políticos sem alteração de orientação econômica é reveladora da existência de um pacto democrático-liberal o qual se implementou por passos sucessivos: elaboração da constituição democrata de 1988 (J. Sarney), liberalização comercial e reforma do Estado (federal) em 1990 (F. Collor), resolução da crise monetária em 1994 (F.H Cardoso), reforma

fiscal em 1998 (F.H. Cardoso), tratamento da crise da dívida em 2003 – 2004 na prolongação de F.H. C. (L.I. Lula da Silva) e fortalecimento da segmentação das políticas públicas e das transferências sociais a partir de 2002 (L.I. Lula da Silva).

No campo, este período é marcado por duas grandes inflexões da política pública. A primeira, que aconteceu durante o governo Collor, é a redução do gasto público para a agricultura e o meio rural via a eliminação dos órgãos reguladores de canais produtivos (café, cacão, etc.), a descentralização dos serviços de apoio, notadamente de extensão rural e a redução do crédito rural. A segunda, que aconteceu durante o governo de FHC, é ligada ao reconhecimento oficial da agricultura familiar, a reafirmação da política dual (dois ministérios para o setor rural – agrícola e agrário, como durante os primeiros anos da Nova República – 1985-87) e a definição de uma política diferenciada, específica para atender a este público (Pronaf). A preocupação de sustentabilidade emergiu, como em outros países, a partir de 1992 (Rio 92) e tomou uma importância crescente tanto no debate nacional sobre o desenvolvimento econômico, quanto nas políticas públicas agrícolas e rurais.

Os acontecimentos

Os determinantes da crise econômica brasileira nos anos 1980, segundo Carneiro (1993: 47), foram pautados "pela estratégia de ajustamento estrutural implementada a partir de meados da década de 1970, através do II PND, e, posteriormente, pelo ajuste das contas externas para viabilizar a transferência de recursos reais para o exterior". Para este autor, a crise e a estagnação da economia nacional durante o período 1981 a 1989, resulta de um paradoxo, cuja origem pode ser atribuída à incapacidade do bloco de investimentos do II PND continuar sustentando o crescimento do ciclo endógeno, principalmente no que se refere à indústria de bens de capital. Nesse sentido a desarticulação do ajuste estrutural 1974-79 e os problemas do balanço de pagamentos a partir de 1981, reforçaram a orientação exportadora da economia, na medida em que o mercado interno perde o dinamismo que justificou as altas taxas de crescimento nos ciclos anteriores. No entanto, ao gerar um superávit comercial significativo, esses recursos engendrariam uma nova onda de crescimento interno, agora comprometida em função da "desarticulação" do parque industrial doméstico e condicionada pelo aumento dos coeficientes de exportação de rubricas importantes da pauta nacional, que privilegiam a produção para o mercado externo.

Este cenário parece ter influenciado a performance do setor industrial, onde o arrefecimento do dinamismo de parte considerável da indústria de transformação não desembocou em outro bloco sustentador de atividades que conformassem uma alternativa ao padrão vigente. No caso do setor agrícola a análise convencionalmente aceita postulava o caráter anti-cíclico da agricultura no contexto dos anos 1980, que explicava, inclusive, sua performance favorável em termos do crescimento do produto setorial. Tal explicação fundava-se, na realidade, no fato de que a atividade econômica da agricultura brasileira, com forte viés exportador, dependia em larga medida dos preços internacionais para realização da sua produção, amenizando sobremaneira os efeitos dos choques domésticos. Nesse sentido, mesmo diante do contexto crítico da economia mundial na primeira metade da década de 1980 e apesar da depreciação cambial, o setor agrícola beneficiou-se do bom desempenho do mercado interno, apoiado no papel destacado da PGPM nos anos 1980 e na

flexibilidade de rubricas importantes na formação do preço agrícola, especialmente a redução de custo provocada pela queda do preço do petróleo e à capacidade de "ajuste" do mercado de trabalho, deslocando mão-de-obra adicional para culturas familiares. Ganhos de produtividade, viabilizados pela incorporação de novos mercados e inovação tecnológica, compensaram a queda de preços observada no período²⁸. Apesar disso é possível afirmar, complementarmente, a continuidade do viés exportador nos últimos vinte anos, relativizando em parte as afirmações acima. Oscilante ao longo dos anos 1980 (quando tomamos como indicador o coeficiente de exportação e a participação na pauta), essa tendência é visivelmente crescente para o contexto da década de 1990, onde pesa, adicionalmente, o volume de produtos agropecuários importados. Voltaremos ao assunto adiante.

Com efeito, a virada da década de 1970 para aquela de 1980 é marcada pelas novas condicionantes externas: aumento da taxa de juros e do spread dos empréstimos internacionais, diminuição drástica dos fluxos de capitais direcionados ao Brasil, acréscimo do peso relativo dos serviços da dívida externa em relação ao PIB. Frente ao advento dessas condições adversas, o setor privado desfez-se logo das suas dívidas passadas, em moeda estrangeira, e diminuiu significativamente o volume dos novos empréstimos. A política monetária recessiva e a prática de duas maxi-desvalorizações – 1979 e 1982 - (acrescentadas ainda à um processo de pré-fixação da correção cambial) tornou o mercado extremamente instável e direcionou os capitais privados a desfazerem-se de seus passivos em dólar e a participar do esforço exportador (Belluzzo e Almeida, 1992).

O setor público continuou a aumentar sua participação na tomada de financiamento no exterior, chegando a contar com 90% do fluxo. O processo de estatização da dívida foi consumado, ainda, com o estabelecimento dos Depósitos Registrados de Moeda Estrangeira no Banco Central, cabendo a este último os riscos frente às oscilações do mercado internacional. Em 1982, após a moratória mexicana, os depósitos em projetos e o processo de relending tornaram o Banco Central tomador final de empréstimos externos (Cruz, 1995).

Essas novas "responsabilidades" do setor público na busca de financiamento externo, derivadas tanto das transformações internacionais, como das políticas ortodoxas de ajuste doméstico, não correspondiam mais à sua carteira de projetos de investimento, que decaiu

²⁸ Como relata Rezende (1989: 575-6): "*Este aparente paradoxo de um crescimento agrícola **hacia dentro**, exatamente quando se temia que, em função do agravamento do problema cambial do país, o padrão anterior de crescimento agrícola **hacia fuera** prosseguisse com ímpeto ainda maior, foi, então, objeto de análise. Apontou-se que o paradoxo se resolve, facilmente, ao se levar em conta que a desvalorização cambial foi acompanhada de uma política agrícola que estimulou compensatoriamente o subsector voltado para o mercado interno: a política de preços mínimos. Beneficiada, assim, por incentivos de preços aos seus dois subsectores - o de exportáveis, via política cambial, e o de mercado interno, via preços mínimos -, a agricultura não pôde senão preservar seu ritmo de crescimento, que só não foi maior devido à evolução desfavorável dos preços externos das **commodities** agrícolas, o que implicou, aliás, que a contribuição direta da agricultura para a geração do superávit comercial tenha sido pequena*".

sensivelmente no período. Também no "esforço exportador", o setor público participaria pouco, visto que sua demanda final se concentrava no mercado doméstico, com preços e tarifas controladas. No entanto arcaria com o ônus desta iniciativa, ao concentrar em suas mãos o grosso da dívida em moeda estrangeira. Tal situação tornou líquida a posição do capital privado e comprometeu a capacidade de financiamento do setor público externa e internamente, num contexto de instabilidade ascendente.

O acirramento deste modelo e o agravamento do quadro econômico doméstico acabaram por comprometer as finanças públicas, aumentando substancialmente a dívida interna. Este processo chega ao extremo, segundo Batista Jr. (1990), em 1988.

Belluzzo e Almeida (1992) argumentam que a continuidade do quadro anterior levou ao engessamento das políticas macroeconômicas domésticas, ou à endogeneização da política monetária. A gestão das políticas públicas, dava-se agora num quadro crescente de restrições internas, marcadas sobretudo pelo "alijamento do país dos fluxos de financiamentos externos" e pela "geração de megassuperávits comerciais [...] como contrapartida da 'crise da dívida' e dos acordos com os credores externos" (Belluzzo e Almeida, 1992: 47). Esta última condicionante impunha uma inflexibilidade cambial, privilegiando os setores exportadores.

A prática de uma política monetária acomodatória era sustentada pelas posições do capital privado, em fuga do risco que a situação impunha, e pela necessidade de gerar renda suficiente à "rolagem" da dívida interna crescente. Por outro lado, o resultado desse processo rebatia nas taxas de inflação e na aceleração do pricing da economia (Tavares e Belluzzo, 1986).

O aumento na demanda de fontes internas de financiamento ao setor público, em função do colapso verificado no contexto externo, tornou o governo refém do quadro de instabilidade econômica. Por um lado, a perda de confiança nos títulos públicos levou à negociação dos mesmos em condições desfavoráveis e em prazos cada vez mais curtos. Por outro, a substancial redução da base monetária rebatia na consolidação de uma esfera eminentemente especulativa com sérios reflexos sobre a base produtiva e consequentemente sobre a arrecadação tributária.

O novo contexto de instabilidade externa, marcado pela eclosão do segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros norte-americanas em 1979, já tivera início, na realidade, no final dos anos 1960 (com o credit crunch norte-americano) e em especial com a ruptura do padrão-dólar e do regime de câmbio fixo em 1971-73. Como ressalta Braga (1993), as principais transformações econômicas nos últimos 25 anos apontam para a predominância do processo de financeirização, dimensionado à escala global (macro-estrutura financeira).

Nesse sentido, para além da aproximação da política cambial e de comércio exterior (balanço de pagamentos) com a política monetária e creditícia, o quadro recente, de volatilidade e instabilidade ascendentes, apontou, igualmente, para uma perigosa vinculação destas últimas à política fiscal e do financiamento do déficit público.

Dessa forma o final dos anos 1970, após a abundância de recursos (petrodólares) reciclados pelo sistema bancário (eurodepósitos) e captados em grandes proporções pelos países do "terceiro mundo" - processo este que marca os primeiros anos da década - já atestava inovações financeiras (proliferação de centros off-shore), contextualizadas num ambiente macroeconomicamente instável (variação no índice de preços e na taxa de câmbio) com base num sistema de taxas de juros flutuantes. Assim, a década seguinte, segundo Baer (1994), representaria uma continuidade na criação de mecanismos mais sofisticados no campo da política financeira. No entanto a autora ressalta uma transformação crucial em relação ao período anterior: a mudança na política econômica dos países centrais, em especial dos Estados Unidos. Dois outros fatores merecem também atenção redobrada: a) o endividamento crescente dos países do terceiro mundo e o risco que a moratória mexicana representou à ordem financeira internacional; b) a notável proliferação de inovações tecnológicas, sobretudo na indústria microeletrônica, corroborando o processo de internacionalização apontado acima.

A dívida externa dos países em desenvolvimento foi tratada de forma extremamente coordenada pelas agências credoras, mediada pela imposição de um receituário recessivo praticado pelas instâncias multilaterais. A situação dessas nações devedoras refletiu significativamente no reordenamento do fluxo de capitais ao nível internacional, sobretudo na realização de investimentos diretos. Estes tenderam a se concentrar entre os países que integram a OCDE, especialmente através da incorporação e fusão de plantas já existentes, em detrimento de novas inversões (Turner, 1991).

Quanto aos Estados Unidos vale destacar a gestão Volker à frente do Federal Reserve Bank, postulando uma política monetária agressiva (elevação significativa da taxa de juros) já no final do governo Carter, precursora de um cenário extremamente oscilante e recessivo ao nível internacional. Não obstante a instabilidade monetária e a profundidade das inovações tecnológicas, os Estados Unidos e os países industrializados em geral, vivenciaram de 1983 a 1990 novo ciclo expansivo. Diante dos novos patamares em que se funda a valorização do capital, não foram poucos os esforços de coordenação macroeconômica das principais Autoridades Monetárias internacionais (e de agências multilaterais também) no sentido de evitar o risco sistêmico e oscilações bruscas das bolsas de valores (Aglietta, 1987; Coutinho, 1992; Tavares, 1992).

As inovações emergentes no mercado financeiro, facultadas pelos desdobramentos da política econômica acima referida, atingiram em cheio a estruturação do sistema bancário e obrigaram as autoridades monetárias a estabelecerem novas regras para o funcionamento do sistema, no sentido de aumentar a prevenção à um possível colapso generalizado. Estas inovações, encaminhadas no sentido de uma redução do risco de crédito e transferência do risco de preço, concentraram-se, basicamente, em três processos: a securitização; a proliferação das operações fora de balanço (swaps - opções e futuros); e a globalização financeira. Esta última caracterizada por uma integração dos diversos mercados financeiros e destes com unidades off-shore, fundamenta-se na desregulamentação operativa do mercado de capitais e na sua liberalização aos aplicadores estrangeiros, e acaba por resultar numa expansão da riqueza financeira mundialmente mobilizável e na inflação e valorização muito rápida da mesma (Chesnais, 1996). No que tange aos demais processos observou-se

uma crescente desintermediação financeira associada à negociação "mais fluída" de títulos como aqueles referentes à dívida externa do terceiro mundo (Baer, 1993).

A partir de 1989, a adoção de uma política monetária unilateral pelos EUA força o término do processo de coordenação administrada ao nível do G-3 (Alemanha, Estados Unidos e Japão), evaporando por completo qualquer possibilidade de constituição de uma agência internacional, o banco central dos bancos centrais, para regulação do sistema monetário. Com efeito a baixa na taxa de juros promovida pelas Autoridades Monetárias americanas (no sentido de desvalorizar o dólar em relação ao iene e ao marco), rebateu no aumento e internacionalização dos mercados futuros de juros e câmbio, provocando um levante dos fundos de pensão daquele país em busca de opções mais atrativas em praças, como aquelas sediadas na América Latina (Tavares e Melin, 1997). Passado o constrangimento de um curto período recessivo internacional (1990-92), a retomada do crescimento econômico, recompondo a hegemonia norte-americana, se faz com a expansão do fluxo de investimento - agora pautado por alianças estratégicas, joint-ventures e, sobretudo, hot money - para economias ajustadas (ou em processo de ajuste) na periferia do capitalismo. Nesse sentido, podemos perceber a recomposição do investimento estrangeiro no balanço de pagamentos brasileiro, com evidente predomínio (após 1991) do investimento em mercado de capitais, cujos registros somente voltarão a ser inferior aos investimentos tradicionais em 1996.

A expansão do mercado de capitais e do volume de dinheiro circulante, à frente o dólar como parâmetro de segurança e arbitragem (e não mais como reserva de valor no sentido clássico do regime monetário), pôs em evidência uma nova situação de "liquidez" internacional, da qual economias como a brasileira passariam a beneficiar-se para promoverem seu ajuste e, a partir de meados da década de 1990, programas de estabilização (Batista Jr., 1996; Miranda, 1997; Tavares e Melin, 1997).

Esse novo "ciclo do ouro" encontra turbulências, manifestas em crises cambiais e bancárias, entre as quais o replay do episódio mexicano no final de 1994 e início de 1995. Mais recentemente, depois de algumas oscilações na Europa em 1992 e no Japão em 1995, a crise asiática e russa em 1997-1998 e a brasileira e argentina a partir de 1999, trouxe perturbações maiores à estes mercados e a necessidade das economias que ocupam posições vulneráveis readequarem seu estoque de medidas preventivas, entre as quais a elevação dos juros. Ainda que não comprometendo efetivamente o funcionamento do mercado internacional como um todo, tais ocorrências tem "engessado" as economias que operam no binômio déficit fiscal/ déficit comercial, rebatendo numa deletéria política de juros altos e câmbio sobrevalorizado.

Assim, o Brasil que inicia a década de 1980 em meio a emergência de uma crise fiscal e de financiamento que tem suas origens na estratégia de crescimento com endividamento externo dos anos 1970, enfrenta os constrangimentos proporcionados pela elevação do déficit público ao longo de todo o período, resultado de fatores externos e domésticos. Segundo Baer (1993) as tentativas de um ajuste fiscal na década de 1980 naufragaram, basicamente, devido à três aspectos: a) dimensão externa: elevação dos custos financeiros do passivo em moeda estrangeira, deterioração das relações de troca e interrupção do fluxo de financiamento de capital internacional; b) tributário: a recessão vivenciada pelo país no

período implicou numa queda na arrecadação de recursos; agravada pela dificuldade de contenção de despesas; c) monetário: política monetária contracionista e restritiva, através da prática de juros altos para a "rolagem" da dívida pública, elevando o custo do seu carregamento à curto prazo. Sobre este último aspecto, a autora acrescenta ainda que, na substituição do financiamento externo pelo doméstico, além do encurtamento dos prazos de vencimento dos títulos, observou-se uma desmonetização da economia, não compensada pelo acréscimo proporcionado pelo imposto inflacionário. Finalmente, a combinação de ajuste recessivo e combate inflacionário redundou em fuga de capitais em busca de valorização mais expressiva no exterior, bem como na dificuldade de alongar o financiamento ao setor público, onde a indexação de preços tornou-se um complicador duplamente incômodo: por um lado comprometendo os instrumentos que buscavam recompor gastos públicos em investimentos; por outro dificultando a captação de recursos privados, na medida em que o indexador dos títulos públicos nem sempre contava com a credibilidade dos agentes financeiros.

Nos anos 1990 e 2000 há uma retomada dos fluxos externos e uma recomposição da carga tributária, além dos efeitos, no tocante às despesas, dos termos propostos pela nova Constituição (1988), sobretudo no que tange ao repasse de recursos aos governos estaduais e municipais, e aos gastos em previdência social (Dain, 1995). O governo Collor, em 1990, promove uma "queima" do estoque da dívida pública, atingindo o congelamento inclusive de depósitos à vista e cadernetas de poupança. Tal situação permitiu, a princípio, recompor o superávit nas contas primárias do governo, que contou, além disso, com a aceleração do processo de privatização. Novamente a retomada do processo inflacionário posterior à implementação do Plano Collor, corroeria a capacidade da moeda nacional fazer frente à uma possível retomada do nível de monetização da economia e a recompor os gastos em investimentos, que reduzem-se sensivelmente neste período.

O programa de estabilização adotado subsequente, em meados de 1994 (Plano Real), contava, na realidade, com ajustes temporários (e sucessivamente renegociados) para o tratamento do saneamento das contas públicas, que na época foi pomposamente batizado de "novo regime fiscal"²⁹. A estratégia então definida de combate à inflação com desequilíbrio externo, rebateu nos seguintes fatores: a) exitoso controle da inflação, com o apoio engenhoso da criação da URV, que proporcionava, além do mais, ganhos eleitorais preciosos, como ensinavam experiências semelhantes na América Latina; b) valorização do câmbio, que contava com o pressuposto que a moeda brasileira, às vésperas da edição do programa daria margem para a apreciação pretendida, para a qual contribuía a elevação dos saldos das divisas internacionais; c) desequilíbrio do balanço de pagamentos, notoriamente da conta em transações correntes, para o qual a diminuição do ritmo das exportações e o aumento abrupto das importações (dado o processo de abertura comercial pós-90) tiveram um peso especial; d) frente aos constrangimentos acima e à estratégia de estabilização, o

²⁹ Tratava-se, como lembrou Batista Jr. (1996), do reconhecimento da constitucionalidade do COFINS, da instituição do IPMF/CPMF e da aprovação do FSE/ FEF.

governo elevou drasticamente os juros, na tentativa de recompor a crise do balanço de pagamentos, pela conta de capital, aproveitando-se da "liquidez" mencionada. Pode-se dizer que, de certa forma, que tal orientação permaneceu válida para boa parte da década de 2000 (com exceção do desequilíbrio da conta de transações correntes que foi recuperada e voltou a apresentar problemas no presente ano – 2008), inclusive durante os governos Lula, ainda que, nesse último caso, tais medidas viram-se acompanhadas por um crescimento significativo – no grau de cobertura e no volume de recursos – do conjunto de políticas de seguridade social (Cardoso Jr. e Jaccoud, 2005).

Tal estratégia externa esbarrou na elevação dos juros pela economia norte-americana ainda num momento anterior à crise do México, corroborando para acentuar a instabilidade do mercado internacional, novamente afetada em 1997, com a implosão dos tigres asiáticos. Nova elevação dos juros domésticos rebateu na contenção da demanda agregada interna e no agravamento da administração da dívida pública, cujo custo elevou-se substancialmente até o final da década.

Ao mesmo tempo em que o controle inflacionário proporcionava um acréscimo no grau de monetização da economia nacional, implicava também num ajuste institucional do sistema financeiro, que apesar dos ganhos com intermediação bancária, tiveram seus custos operacionais significativamente elevados. Este "ajuste" de bancos privados e públicos, demandou intervenção governamental, através do PROER e do PROEST, rebatendo num dispêndio público questionável, ainda que se reconheça o papel de lender of last resort do Banco Central. A partir de meados dos anos 1990 e início da década atual nota-se, adicionalmente, um forte processo de internacionalização do sistema financeiro, com a aquisição, por grandes grupos europeus e americanos, de bancos domésticos de atuação nacional e regional. As despesas governamentais, sobretudo de custeio, foram reprimidas desde 1995, compensando a majoração dos gastos com os serviços da dívida.

Figura 1- Instituições resultantes da reforma do estado

	Atividades Estado	Exclusivas de	Serviços Científicos	Sociais e	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades	Estado		Entidades Públicas		Empresas
Principais	Enquanto Pessoal		Não-Estatais		Privatizadas
(Core)			Organizações Sociais		
Atividades	Empresas		Empresas		Empresas
Auxiliares	Terceirizadas		Terceirizadas		Terceirizadas

Fonte: Bresser Pereira (1997: 20).

Para uma análise mais ampla que inclua também a dimensão político-institucional, é preciso pensar nos possíveis desdobramentos de políticas econômicas dessa natureza no âmbito do processo de reforma administrativa/ Reforma do Estado. A proposta de reforma adotada fundamental no primeiro governo FHC (1995), privilegiava uma transformação do que é denominado de Estado Social (ou Desenvolvimentista, dependendo do referencial escolhido), com sua administração pública burocrático-legal que é fortemente afetado pela crise fiscal acima mencionada, num Estado Social-Liberal, com a participação de uma administração pública gerencial-estratégica (Bresser Pereira, 1997). O resultado esperado de uma reconstrução do Estado³⁰, pode ser verificado pela Figura 1, acima.

As atividades relativas à produção de bens e serviços, outrora desenvolvidas por agências estatais, estariam todas elas fadadas à privatização, bem como suas atividades auxiliares destinadas à contratação de empresas terceirizadas. A noção de que o excesso de intervencionismo do Estado Social constituiu-se numa das principais causas da crise do próprio Estado, para além de todo o receituário neoclássico-conservador, segundo a lógica do plano, mais do que justifica tal medida (Bresser Pereira, 1997). Quanto às instituições prestadoras de serviços sociais e científicos, serviços que não são exclusivos do Estado, mas deveriam compor uma "oferta básica" à sociedade moderna, estes seriam objeto de um processo de "publicização", ou seja, a transformação das agências estatais em organizações sociais (ou ainda em organizações públicas não-estatais), que poderiam ter ou não financiamento estatal e possuiriam um grau de autonomia bastante significativo em relação ao Estado. Neste caso, também, as atividades auxiliares seriam objeto de terceirização. Finalmente as atividades exclusivas de Estado (fiscalização, tributação, etc.) permaneceriam na sua ossatura formal, redimensionadas quanto ao seu tamanho e qualidade de intervenção, buscando diferenciá-las quanto ao *locus* onde são desenvolvidas: núcleo estratégico, agências formuladoras, agências executivas e agências reguladoras. Como nos demais campos, aqui também as atividades auxiliares passariam pelo processo de terceirização (Brasil/ Presidência da República, 1995; Bresser Pereira, 1997).

Finalmente a reforma do Estado faz referência à transformação do aparelho administrativo e à sua inserção junto à sociedade. No primeiro caso o Plano Diretor da Reforma do Estado defende o fortalecimento da administração pública gerencial, em substituição à administração burocrática. Nesse sentido "*a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental. (...)*"

³⁰ Entendida como a "recuperação da poupança pública, superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial" (Bresser Pereira, 1997: 9).

Na burocracia pública clássica existe uma noção muito clara e forte do interesse público. A diferença, porém, está no entendimento do significado do interesse público, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado." (Brasil/ Pres. da República, 1995: 22-3)³¹.

Durante a gestão de FHC (1995 a 2002) algumas medidas derivadas dessa reforma foram adotadas, porém o plano perdeu fôlego já no segundo mandato de Fernando Henrique em função da resistência que interesses contrários aos postulados da reforma (à direita e à esquerda) impuseram à mesma. Vale destacar, no entanto a criação, durante esse período de FHC, de um ministério específico para gerir o programa (Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE).

Os grupos de interesse

Com a crise econômica dos anos 1980 e a subordinação das políticas setoriais aos desígnios da política macroeconômica, o comportamento dos agentes econômicos foi guiado pela busca de ativos – reais ou financeiros – que permitissem preservar minimamente o valor patrimonial visto que a moeda nacional havia perdido completamente seu atributo de reserva de valor. Assim, bens como terra, gado, moeda estrangeira e aplicações financeiras (incluindo títulos do Governo Federal) serviram de mecanismos de proteção e *hedge* a boa parte do setor privado e, em muito menor, escala a segmentos da classe média. Os assalariados perderam parcela considerável na apropriação dos ganhos e dos rendimentos nacionais e boa parte das suas reivindicações durante a fase de alta inflação resumiu-se a manutenção do emprego e a reposição de perdas salariais (os famosos ‘gatilhos’).

Como discutido anteriormente, a crise do padrão nacional-desenvolvimentista implicou no declínio da participação do setor produtivo estatal na formação bruta de capital fixo da economia e conseqüentemente, salvo casos como as grandes empresas – Petrobras – ou os bancos públicos – BNDES, BB, a perda deste segmento na capacidade de influenciar a resultante de políticas econômicas.

A forte orientação exportadora que prevaleceu durante boa parte da década – na estratégia de geração de superávits da balança comercial – fortaleceu o peso dos segmentos exportadores (incluindo o setor agropecuário/ agroindustrial) e sua pressão na implantação de mecanismos ‘espúrios’ de competitividade (desvalorização da moeda, desregulamentação, uso dos recursos naturais, etc.), como voltaremos a discutir adiante.

³¹ E ainda: "Na administração pública gerencial a estratégia volta-se: (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)", (Brasil/ Presidência da República, 1995: 22).

Por outro lado, a sociedade brasileira vivia um momento de retorno ao ambiente democrático e alguns ganhos na área de política social (em especial no setor de saúde e previdência) foram importantes no reconhecimento público dos direitos de cidadania de parcela não desprezível da população, cujas prerrogativas foram consumadas na elaboração da Constituição Federal de 1988.

Para Sola e Paulani (1988) a década de 1980, muito mais do que o estereótipo da “década perdida” (expressão cunhada pelos economistas para caracterizar a drástica queda nas taxas de crescimento), representou um grande aprendizado, especialmente por parte da burocracia que assumia o Estado após o fim do regime militar, em lidar simultaneamente com uma situação de crise econômica e abertura democrática, incluindo a experimentação de novas formas de participação social e a descentralização de alguns mecanismos de políticas, como veremos a seguir.

A estabilização monetária conseguida com o Plano Real trouxe consigo a consolidação do processo de abertura comercial, o aprofundamento da privatização das empresas do setor produtivo estatal e o início da abertura financeira. Com isso, como aponta Fiori (1995), realizou-se uma profunda alteração nas posições patrimoniais dos detentores de riqueza, provocando a saída de uma parte do setor industrial de capital nacional, o fortalecimento de alianças estratégicas e *joint-ventures* com o capital privado internacional e o peso cada vez mais decisivo do setor financeiro (nacional e internacional) e sua capacidade de influenciar o ritmo das reformas econômicas.

Sem alterar radicalmente esse arranjo político-institucional, a emergência do governo Lula nos anos 2000, foi marcada por dois fatores complementares: a abertura de canais de diálogo com a sociedade civil e a maior participação dos setores historicamente excluídos, se não pela maior participação dos mesmos nas decisões de políticas, mas certamente pelo aumento do número de beneficiários dos programas governamentais dirigidos à chamada ‘área social’. De uma certa forma, em todos esses governos (FHC e Lula) a classe média teve seu poder de compra fortemente comprimido.

No caso da agricultura, o setor patronal rural e agroindustrial historicamente buscou organizar-se nas entidades de representação geral, como foram a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), e mais recentemente, a CNA, a SRB e a OCB. Autores como Belik (1998), Graziano da Silva (1989, 1991) e Ortega (1995), tem defendido que os anos 1980 marcam uma reorganização política desses setores que, através da consolidação dos complexos agroindustriais na economia brasileira, evidenciou a capacidade de atuação de um conjunto significativo de associações e entidades articuladas por produto e/ou cadeia produtiva. Segundo esses trabalhos, essa capacidade de redirecionar o fluxo de demandas junto ao governo, bem como de impor regras intra-cadeia produtiva, esteve na base da modificação da estrutura de gastos públicos (crédito, preços, subsídios, etc.) praticada pelo Estado a partir do início da década de 1980. CNA, SRB e OCB formariam a Frente Ampla em meados dessa década, na tentativa de articular uma ofensiva “moderna” à proposta governamental de aprofundar o PNRA, em 1985. A “radicalização” do movimento patronal ficou por conta da União Democrática Ruralista (UDR), retomando acintosamente bandeiras como a da propriedade privada, mas com pouco fôlego para se manter no

contexto institucional dos anos 1990, mesmo com o avanço da legislação agrária e com a retomada das ocupações de terras. Ronaldo Caiado, líder máximo da UDR, voltaria à cena em 1999, no comando da classe produtora “barulhenta”, por conta da negociação em torno do endividamento agrícola.

Em 1993, num esforço de juntar as “diferentes partes” da cadeia produtiva do *agribusiness*, surge a ABAG, dizendo-se representativa de 40% do PIB nacional, mas com dificuldade de manter-se como mediadora dos setores agrícolas propriamente ditos. No entanto, a ABAG, sob a presidência de Ney Bittencourt de Araujo, lidera processo de articulação de propostas estratégicas ao “novo perfil” almejado da intervenção do Estado e sustenta a base de criação do Fórum Nacional de Agricultura (FNA). No período mais recente a estratégia tem sido a valorização do que ficou conhecido como “agronegócio” brasileiro e seu suposto peso na dinâmica econômica nacional. Tal assertiva origina uma série de rearticulações institucionais de interesses diferenciados, agora pautados por temas como a sustentabilidade ambiental, onde a criação, em 2008, do Instituto ARES (Agronegócio Responsável e Sustentável), por iniciativa da ABAG e CNA, é um claro exemplo.

Em que pese a importância dessa reorganização político-representativa do setor agroindustrial, julgamos que não é desprezível o esforço das chamadas organizações tradicionais, como a CNA e a SRB, em voltar a cena no contexto de questões-chaves para o setor, como o processo de securitização das dívidas de 1995 em diante, as negociações em torno da ALCA e da Rodada de Doha, a resposta aos argumentos levantados em prol da reforma agrária, do reconhecimento dos direitos (inclusive territoriais) de populações nativas (quilombolas, indígenas, etc.) e outros episódios recentes.

De qualquer forma a tentativa inicial desses setores de constituírem um fórum próprio para articulação e demanda frente às políticas públicas, através do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) ficou comprometida desde o nascimento do mesmo, no bojo da aprovação da Lei Agrícola, em 1991. Acreditamos que Helfand (1999) e Lamounier (1994) atribuem um peso excessivo à importância desse *locus*, cujas pretensões de tornar um fórum deliberativo foi abortada desde o início pela então ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello, tornando-o um colegiado consultivo. A existência do CNPA, que Lamounier (1994) apresenta como exemplo de política institucional, praticamente não redundou num instrumento eficiente de canalizar demandas desses segmentos junto aos órgãos públicos.

Diante disso essas organizações, com apoios adicionais e a representação do governo federal, criaram em 1996/97, o FNA, que tornou-se palco para a manifestação das insatisfações desses atores diante do constrangimento que a política econômica do Plano Real havia imposto. O FNA, em boa medida lastreado pela ABAG, criou grupos setoriais de discussão para abordar temas da “nova agenda”: meios de transporte; desregulamentação; liberalização comercial; tributação; educação e formação profissional; etc.

O FNA deu origem, no final de 1998, ao Conselho do Agronegócio (CONSAGRO), criado pelo governo para institucionalizar essa esfera de diálogo com o chamado “setor privado”. É interessante apontar, contudo, que a participação (direta ou indireta, dependendo do contexto) desses segmentos nas arenas relativas ao comércio exterior sempre foi minoritária, inexpressiva ou mesmo inexistente. Quer na CPA ou CONCEX, e mais

recentemente na Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), os interesses do setor agrícola estiveram secundarizados no processo decisório. Essa constatação vale também para as negociações e fóruns internacionais envolvendo questões comerciais e processos de integração regional, como o processo constitutivo do Mercosul.

Pelo exame anterior torna-se evidente que a participação dos setores subalternos e/ou representativos dos trabalhadores rurais brasileiros tiveram até o início da década atual, participação marginalizada nos fóruns, ditos “públicos”, para tomada de decisão de políticas setoriais. No entanto a organização dos trabalhadores no cenário doméstico constituiu-se num processo importante no quadro democrático.

A bandeira histórica da reforma agrária, para além do seu significado imediato, resgata uma dimensão simbólica que marcou decisivamente a retomada do processo de disputa pela posse da terra no final dos anos 1970 e início da década de 1980, após um cruel período de castração da participação política desse segmento da população brasileira, imposta pelo regime militar (1964-1985). A criação da Comissão Pastoral da Terra (CPT) em meados da década de setenta, as afirmações do movimento sindical de trabalhadores rurais em torno da reforma agrária explicitadas no III e IV Congressos da CONTAG, ocorridos em 1979 e 1985, respectivamente; a organização de movimentos de agricultores sem terra no Rio Grande do Sul em disputa por áreas para sua fixação no final dos anos 1970 e a organização formal do MST, do Conselho Nacional dos Seringueiros- CNS (com forte atuação sobre a Região Norte do país, organizando os trabalhadores vinculados a culturas extrativistas, como a borracha, a castanha, o coco do babaçu), e do Movimento de Atingidos por Barragens-MAB (representando os agricultores ribeirinhos atingidos pela inundação de suas terras em função da construção de barragens hidrelétricas), ao longo dos anos 1980, representou um acúmulo de forças na direção da consolidação de algumas plataformas de reivindicações, avançando na mobilização e ação direta através de ocupações, marchas, etc. Ao longo da década de 1990, iria se constituir, na base do sindicalismo de trabalhadores rurais, o chamado campo de oposição sindical, organizando-se primeiramente pela criação do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) no âmbito da CUT (perdendo fôlego no momento em que a CONTAG filia-se à própria CUT) e associando-se de forma crescente à organização dos agricultores familiares sindicalizados da Região Sul do país (Fetraf-Sul), que na década atual iria se constituir na segunda central sindical do meio rural de âmbito nacional (Federação de Trabalhadores na Agricultura Familiar – FETRAF).

Além do evidente aumento da área de atuação do MST nos estados brasileiros, recentemente tem se verificado a proliferação de outros grupamentos sociais, invariavelmente de corte regional, que vem atuando na disputa por terra. Fernandes (1999) cita, nessa linha, a atuação do Movimento da Terra (MT), do Movimento de Luta pela Terra (MLT), do Movimento Sem-Terra do Sul do Mato Grosso (MST-SMT), do Movimento de Comissões de Luta (MCL), do Movimento Campones de Corumbiara (MCC), do Movimento da Liberação dos Sem Terra (MLST), entre outros.

A atuação conjunta desses atores também parece não ter sido experiência fácil. No bojo do processo de abertura política, no início dos anos 1980, a Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA) tornou-se um fórum articulador importante, na qual os principais

segmentos representativos das frações de classe e movimentos sociais rurais estiveram presentes ao longo da década até o início dos anos 1990. Mais recentemente esse papel tem sido exercido pelo Forum Nacional pela Reforma Agrária, com sede em Brasília. Mas, no contexto recente, os atores ganharam fôlego individualmente, como demonstrou a experiência do MST, em parte dificultando manifestações conjuntas, como o próprio “Grito da Terra”, liderado pelo movimento sindical. Por outro lado, organizações como o MST, o MAB e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) passam, cada vez mais, a internacionalizar suas ações, em especial por intermédio da criação da Via Campesina.

O que nos parece evidente é a participação do Congresso Nacional no processo de mediação, articulação, elaboração, definição e acompanhamento de políticas públicas voltadas ao agro. Apesar das diversas avaliações negativas (“politicagem”, “arena de interesses”, “atravancamento”, etc.), esta participação, como parece ter sido o caso do tratamento da legislação agrária e da votação orçamentária do (re)financiamento agrícola, tem sido fundamental.

É necessário pensarmos, finalmente, como a orientação descentralizatória, a ser tratada mais detalhadamente no próximo item, afeta as relações entre o Estado e a sociedade civil, mais precisamente através da institucionalização de espaços comuns.

Por ora gostaríamos de registrar que a participação dos segmentos da sociedade civil na discussão e formulação de programas setoriais foi ganhando peso desde o início da década de 1990. Experiência a ser resgatada nesse contexto é aquela desenvolvida no governo Itamar Franco, através do CONSEA (desativado no governo FHC para dar lugar ao Programa Comunidade Solidária, de caráter mais assistencial) e que retoma com maior ênfase durante a recriação do mesmo no governo Lula (2003). Nesse sentido dois aspectos devem constituir objeto de uma reflexão mais acurada: a) o real poder decisório e consultivo, variando de acordo com o caso, dessas comissões, bem como o “grau de centralidade” das políticas aí traçadas no contexto de uma armação institucional maior; b) a “multiplicidade” de comissões voltadas ao tratamento da questão agrária em geral, abrindo para a possibilidade da superposição de programas paralelos e para a fragmentação da representação institucional. Este último ponto mereceu uma atenção especial após o estímulo a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) no âmbito da implantação do Pronaf, em 2005, assunto ao qual retornaremos adiante.

Insistindo ainda na experiência do CONSEA, vale ressaltar que a eficácia das discussões e decisões aí resultantes esteve balizada pela observação de quatro critérios básicos: “1) *representatividade-legitimidade dos participantes e dos seus papéis e limites na parceria*; 2) *efetivas condições de participação, com regras claras, objetos de discussão e decisão precisos e formas de interação governo-sociedade pactuadas em função das respectivas responsabilidades*; 3) *existência de mecanismos averiguadores da eficiência e da eficácia imprimidas à ação governamental, uma vez decidida em nível executivo*; 4) *definição dos espaços de autonomia dos parceiros, em razão de suas identidades e naturezas próprias*” (Peliano, 1994). Dirimi-se, dessa forma, o risco de criar uma instância sem capacidade política de propor e exigir o cumprimento de políticas governamentais ativas, ao mesmo

tempo em que "publiciza" a arena formuladora das mesmas, respeitando as responsabilidades previamente atribuídas aos atores envolvidos.

As idéias

O coroamento da crise internacional no início dos anos 1980 trouxe aos países latino-americanos, e especialmente ao Brasil, a esdrúxula situação de exportadores de capitais em função de sua crescente dívida externa, aliada à dramática ausência e/ou falta de visibilidade política de outros projetos nacionais, sufocados pela hegemonia do receituário neoliberal, num contexto de globalização crescente das relações econômicas, políticas e financeiras. Não só as transformações internacionais atuavam no sentido de colocar o padrão nacional-desenvolvimentista na berlinda. Também a crise dos seus próprios postulados e a entropia política comprometendo sua racionalidade e lógica econômica internas indicam o esgotamento estrutural do modelo, bem como da ação estatal que o sustentava (Martins, 1991).

Desse modo, parece-nos adequado aplicar as considerações aqui traçadas à trajetória recente da sociedade brasileira, na qual a *performance* intervencionista do Estado, longe de constituir-se em *míx* do grau de participação da esfera pública, consolidou arranjos políticos respaldados pelo dinamismo econômico que, com seus alcances e limites, não lograram subsistir à crise estrutural do esgotamento de um projeto estratégico. No caso brasileiro, tal projeto estava minado por sua crise hegemônica a partir do final da década de 1970 com a experiência do II PND e comprometido pela emergência do pensamento neoliberal, consubstanciado no chamado "Consenso de Washington" (Williamsom, 1992). Crise que se manifestou de forma aguda no próprio tecido estatal, ultrapassando a dimensão fiscal, acertando-o internamente e corrompendo sua burocracia.

No que tange à problemática do Estado desenvolvimentista brasileiro, a crise, segundo Fiori (1992b: 85), reflete um retrato fiel e cruel do seu *modus operandi*: *"forte enquanto arbitrou com certa autonomia o valor interno do dinheiro e dos créditos. Fraco toda vez que quis ir além dos limites estabelecidos pelos seus compromissos constitutivos. Movendo-se sempre no fio da navalha de uma aliança liberal-desenvolvimentista entre interesses extremamente segmentados e heterogêneos, acabou sucumbindo às contradições que o acionaram e instabilizaram constantemente, sendo levado em sua trajetória crítica à mais completa entropia de sua face schumpeteriana"*.

Em outro trabalho, o mesmo autor procura detalhar as dimensões que acompanharam o esgotamento do "velho paradigma" e sua interface com a problemática do Estado, configurando, desta forma, um caminho sem volta. Assim, diz Fiori (1995: 352): *"foi sobre esse quadro de um 'desenvolvimentismo' relativamente bem-sucedido (do ponto de vista de seus objetivos industrializantes) que impactou, de forma diferenciada e específica, a crise financeira internacional do final dos anos 70. Do ponto de vista econômico, o choque dos juros, seguido da estatização da dívida privada externa, multiplicou a dívida pública interna, corroeu a estrutura patrimonial e decretou a crise financeira do Estado e de toda a economia, erodindo a capacidade de reprodução do paradigma desenvolvimentista. Do ponto de vista político, por outro lado, a crise do autoritarismo começou antes mesmo da*

crise econômica. Sucessivas derrotas eleitorais, somadas ao questionamento vitorioso de um sindicalismo de conflito, e a ausência de solidariedade empresarial com relação à estratégia econômica do Governo Geisel criaram o caldo de cultura que corroeu a coalizão autoritária e abriu portas ao processo de redemocratização. A partir de 1982, esses dois processos conjugam-se e confundem-se cada vez mais com as transformações mundiais, dando lugar à transição para um novo paradigma ainda disforme e sem nome definido [...]”.

Ter em conta o conjunto das mudanças no quadro internacional tem sido fundamental para caracterizar as novas formas de inserção das políticas públicas brasileira, sobretudo diante de estruturas globalizantes, em especial a estrutura financeira. Para Jessop (1992), as alterações na economia global e suas relações com as funções do Estado estão demarcadas por quatro parâmetros: a) direcionamento da ação estatal para o fomento das novas tecnologias e sua ampla aplicação na promoção da competitividade; b) regulação das formas de alianças empresariais, disputas comerciais, transferência de conhecimentos, migração da mão-de-obra etc., tendo em vista o processo crescente de internacionalização das firmas e o conseqüente comprometimento das formas de controle do Estado em nível nacional; c) vinculação da forma estatal às transformações operadas na passagem do *Keynesian Welfare State* (KWS) para o *Schumpeterian Workfare State* (SWS); d) reestruturação dos Estados e seu reposicionamento internacional tendo em vista a importância que a hegemonia do trio EUA-Alemanha-Japão teve na conformação de espaços regionais, como o Nafta, a Apec e a União Européia.

Sem preconizar a falência do Estado, o autor trata de repensar a forma de inserção estatal, ainda que num ambiente diferenciado. Para tanto, é importante se ater à sua caracterização do novo “Estado-schumpeteriano” (SWS). Nesse novo ambiente, o Estado é instado a promover as inovações tecnológicas (produto, processo, mercado e formas organizacionais) e a apoiar uma estratégia de competitividade estrutural – tratando-se de economias abertas – sobretudo por meio da oferta de condições que convirjam para esse fim, como a subordinação das políticas sociais às demandas da flexibilidade do mercado de trabalho e da própria competitividade (Jessop, 1992). De certa forma, tal referencial estaria informando o conjunto das transformações operadas no cenário brasileiro a partir do final dos 1980 e com maior profundidade ao longo dos anos 1990. Essa tendência constituir-se-ia, ao nosso ver, num dos vértices das transformações críticas, indutora de novos sequenciamentos, que se consolidariam com o governo FHC.

Assim, esse prisma parece informar, ainda que não exaustivamente, a orientação da política de comércio exterior (redução do “custo Brasil”, ganhos de competitividade, ainda que “espúrias”, etc.) e do programa de financiamento e preços (redução da abrangência da política de preços mínimos, novos instrumentos de crédito, etc.). De certa forma, ainda que inexistam referências formais nesse sentido, é o que parecem propor Lopes e Rezende (1994: 63): *“com relação ao novo papel do Estado e dos novos agentes, é aqui que a ruptura com o passado é mais dramática. Embora a redução do papel do Estado que tem ocorrido na América Latina está diretamente ligada ao ajuste fiscal necessário à política de estabilização, pode-se prever que essa mudança no papel do Estado vis-à-vis o mercado tem caráter permanente, e deverá fazer parte do novo estilo de desenvolvimento latinoamericano. Na realidade, tratar-se-á menos de uma redução e mais de uma mudança no papel do Estado.*

Ele intervirá menos diretamente no setor produtivo, regulamentará menos a atividade econômica, mas em compensação deverá promover as condições 'sistêmicas', na linguagem da CEPAL, da competitividade internacional, e garantir a consecução das metas mínimas de bem estar social".

No caso do setor rural, como nos informa Delgado (2005), uma rápida sistematização das transformações do setor agropecuário nacional nos últimos vinte e cinco anos poderia ser caracterizada pelos seguintes momentos:

- (a) 1981-1993 : crise econômica, ajuste externo e geração de saldos comerciais na balança agrícola;
- (b) 1994-1999: estabilização macroeconômica, déficit público e liberalização comercial;
- (c) 2000-2005: ajuste "constrangido" (como denomina o autor), agronegócio e a retomada da questão agrária no debate atual.

Tais momentos poderiam condicionar, segundo o autor, o conjunto de idéias, interesses e políticas que dariam concretude às transformações operadas setorialmente. Nesse sentido, o terceiro período aponta bem a idéia de um "modelo dual" (agricultura empresarial x agricultura familiar) que informa o conjunto de interpretações possíveis sobre o processo de desenvolvimento rural brasileiro, com forte repercussão no contexto institucional (dois ministérios) que dá suporte ao mesmo, como veremos adiante.

Por outro lado, é preciso reconhecer que a redemocratização da sociedade brasileira, a partir de meados dos anos 1980, abriu novos espaços de articulação dos atores sociais, seja no interior do próprio sistema formal – como o já mencionado papel do Congresso Nacional – seja na constituição de redes de políticas públicas, criação de associações, movimentos e ativação de alguns partidos políticos representativos, como o PT. Ao longo dos anos 1990 várias dessas reivindicações tomaram formas institucionais mais consolidadas, como é o caso da emergência e do reconhecimento das reivindicações oriundas dos trabalhadores sem terra e dos agricultores familiares (alterando o predomínio histórico da agricultura patronal no desenho de políticas públicas), além dos beneficiários das políticas sociais na década atual, como já aludimos anteriormente. Porém, diante da crise do Estado e da orientação conservadora que pregava suas funções mínimas, parte dessa articulação da sociedade civil prendeu-se, excessivamente, ao processo de fortalecimento dos espaços locais, como alternativa aos movimentos globais da nova ordem política internacional (Brandão, 2007). Tratou-se, de certa forma, de reconstituir esse tecido social, atuando de "costas para o Estado". Essa postura sofrerá alteração importante a partir do final dos anos 1990 e em especial na década atual com a recuperação da capacidade de planejamento do setor público, os processos de diálogo e participação da sociedade civil em espaços de discussão (e decisão) de políticas e na descentralização dos programas governamentais, ponto sobre o qual trataremos na seqüência.

Instituições e políticas públicas

O processo de descentralização das políticas públicas ganhou ritmo desde os anos 1980 em quase todas as áreas de ação governamental. Integram esse processo as características do regime federativo que conferem relevância aos governos estadual e municipal e aos espaços

públicos existentes nessas esferas (como é o caso dos CMDRS), bem como a recente incorporação do enfoque territorial na formulação e implementação das políticas públicas.

A descentralização envolveu a criação de espaços públicos ou arenas sociais, nas quais a presença de novos atores (movimentos e organizações sociais) de fora do sistema político tradicional ampliou o campo da política e contribuiu para redefinir as relações entre Estado e sociedade civil. A dialética desse processo é explicada pela confluência entre o projeto neoliberal e um projeto democratizante e participatório que emerge das crises dos regimes autoritários (Dagnino, 2004). A nova governança ou a territorialização da governança ligada ao processo de descentralização e de desconcentração administrativa considerou os municípios como o seu “local” por excelência, nos quais a cultura democrática defronta-se com a presença de oligarquias tradicionais neles arraigadas (Leite *et al*, 2008). No início dos anos 1990, particularmente com o governo Collor, a restrição da capacidade coordenadora do Estado nacional, motivada por sua crise institucional e pelas orientações neoliberais, estimulou a fragmentação das políticas públicas descentralizadas (econômicas e sociais), agravando a antiga dificuldade de articular políticas originadas das três esferas governamentais (federal, estadual e municipal). Disso resultou uma correspondente fragmentação dos espaços públicos, afetando sua capacidade de participar nas decisões acerca das políticas públicas e de atuar como espaços de compartilhamento do poder entre sociedade civil e autoridade estatal local. Neste contexto, a descentralização é ainda um processo em construção, uma vez que o funcionamento do federalismo no Brasil continua sendo um tema de disputa entre o poder federal e os executivos estaduais e municipais. A herança nacional marcada pela justaposição do patrimonialismo estadual e do centralismo autoritário torna a implementação da descentralização um processo lento e difícil, intensificado a partir do Governo FHC.

Contudo, instrumentos centrais para a descentralização das políticas públicas foram criados a partir de meados da década de 1990 nas áreas financeira (lei de responsabilidade fiscal), administrativa (gestão dos programas públicos, participação e controle social, e ações de capacitação dos gestores) e de cooperação intergovernamental (lei dos consórcios). A maior capacidade na gestão desconcentrada das políticas públicas defronta-se, porém, com a dificuldade de estabelecer políticas próprias nas esferas estadual e municipal. Acrescentem-se as dificuldades resultantes da estrutura das receitas ainda fortemente concentradas no nível federal, bem como a desigual capacidade financeira e administrativa entre municípios e entre estados que cria forte dependência dos mais débeis em relação à redistribuição fiscal da União.

Na organização federativa brasileira, junto com a maioria dos Estados federativos contemporâneos, predominam as funções compartilhadas por diferentes níveis de governo no tocante à coordenação nacional das políticas sociais (Arretche, 2007). O sistema fiscal brasileiro é tido como bastante descentralizado, porém, a prerrogativa da União de ser a principal financiadora e normatizadora dos sistemas nacionais de políticas setoriais resulta em elevada regulação federal das decisões alocativas (vinculação das receitas dos governos territoriais a itens preestabelecidos de gastos) e das diretrizes e formas de implementação das políticas (à exceção da educação). Assim, a descentralização fiscal e a autonomia política dos governos territoriais não significam que esses últimos tenham autonomia plena em suas

decisões *sobre* políticas, ao mesmo tempo em que assegura a coordenação vertical e viabiliza políticas homogêneas no território nacional; a descentralização concentrou-se, sobretudo, na execução de funções previamente executadas pela União.

Uma alteração no quadro descrito acima pode estar em curso com o *lento retorno do planejamento estratégico*, iniciado em 1995 com o Plano Plurianual (PPA) 1996-1999 elaborado pelo Governo FHC; nele re-emerge a preocupação de antecipar as necessidades do país para facilitar seu desenvolvimento econômico, no contexto de ausência de uma visão estratégica que marcou a década de 1990 (Abrúcio, 2006). O PPA 2000-2003 propôs um projeto apoiado em “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, ao mesmo tempo em que se encontrava atrelado ao plano de estabilização fiscal que estabelece regras ortodoxas de estabilização da economia. Já o PPA 2004-2007, o primeiro elaborado no Governo Lula, significou a incorporação da perspectiva de re-equilíbrio social e territorial com base em políticas específicas voltadas para a pobreza e a estagnação das regiões vulneráveis, significando a re-introdução da preocupação do desenvolvimento diferenciado.

Os referidos planos revelam que o papel do Estado passou, sucessivamente, embora não de forma linear, de (i) ator principal do planejamento do desenvolvimento e fiscalizador da ortodoxia orçamentária, numa lógica de Estado mínimo, para (ii) ator indutor de desenvolvimento mediante parcerias com o setor privado e o diálogo com os movimentos sociais. O PPA 2008-2011 coloca a possibilidade de avançar no processo de territorialização das políticas públicas e seu reatamento no planejamento estratégico, apesar de o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, ter “atropelado” uma iniciativa mais concreta de ordenamento territorial do planejamento.

O dispositivo global das políticas descentralizadas ou territorializadas tem dois componentes distintos embora articulados. O primeiro deles é constituído pelo conjunto de políticas específicas que adotam a entrada territorial com vistas a atingir de maneira mais eficiente um determinado público, portanto, tratam-se de políticas evidentemente segmentadas e diferenciadas. Nessa condição se enquadram os seguintes programas: Arranjos Produtivos Locais, Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável, Desenvolvimento Sócio-Ambiental da Produção Familiar Rural na Amazônia, Agenda 21 e Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento. O segundo componente do dispositivo global corresponde ao Programa Nacional de Desenvolvimento Regional (SDR/MIN), que se diferencia dos precedentes pela pretensão de ser um programa integrador dos demais programas. O ponto frágil é sua evidente sensibilidade em relação ao mecanismo de coordenação entre setores e programas, assim como a eficiência da re-equilíbrio sócio-espacial enfrenta limitações por haverem “territórios específicos” a cada programa que acarreta a coexistência de territórios de distintos programas num mesmo espaço geográfico. Voltaremos ao tema na análise específica dos programas direcionados ao meio rural.

Tendo claro que o processo de descentralização coloca-se como uma importante alternativa na busca de arranjos institucionais para agilizar e tornar efetivas as políticas públicas no Brasil, Barros e Ferreira (1997), por exemplo, advertem que tal procedimento não deve

implicar em uma "desresponsabilização" do Estado no tema. O artigo é enfático ao indicar as prerrogativas inscritas na Constituição Federal de 1988, referentes à prestação de serviços e oferta de políticas setoriais cabíveis à cada uma das instâncias governamentais (União, Estados e Municípios). Nesse sentido, corretamente questionam a noção de "parceria" presente nos documentos oficiais, esclarecendo que trata-se mais apropriadamente de fazer valer o cumprimento dos direitos políticos que os beneficiários dos programas governamentais fazem jus. A referência à Constituição Federal de 1988 pareceu-nos apropriada para inserir a problemática do programa de descentralização na área agrária num contexto político-institucional maior. Ao relativizar a noção de parceria, as autoras partem também para o questionamento da transferência de atividades e funções sem o respectivo repasse dos recursos financeiros necessários para tanto, buscando alertar para os limites que os desdobramentos políticos da descentralização fiscal, consubstanciada na CF 88, impõem às instâncias governamentais estaduais e municipais. Num outro sentido, como veremos, a efetiva implantação dos programas territoriais (PSDTR e Cidadania) a partir de 2003, demanda ainda um maior grau de 'profissionalização' do Estado, dotando as instâncias intermediárias (colegiados territoriais) de pessoal (burocracia) qualificada para tanto.

Gostaríamos, entretanto, de propor mais três aspectos que parecem-nos fundamentais para a caracterização desse macro-contexto institucional que condiciona as políticas públicas, em especial as setoriais rurais que nos interessam de perto: a) o perfil das instituições e a continuidade/ descontinuidade administrativa nos programas setoriais (em especial naqueles que não integram o "núcleo duro" do aparelho do Estado; b) a relação entre as inovações institucionais no campo da política agrária e a reforma dos aparelhos de Estado em curso; c) a trajetória que essa proposta de descentralização tem assumido.

Por exemplo, no caso da política fundiária³² é preciso ressaltar a intensa descontinuidade administrativa porque passou o INCRA, o principal órgão público encarregado de implementar políticas no setor. Desde 1970, quando foi criado, a direção desta instituição assistiu uma alteração freqüente nos cargos relativos à presidência e às diretorias, especialmente no período posterior ao início da "Nova República" (Brasil/ Mara/ Incra, 1990; CNAI, 1994)³³. Em 1987 o Instituto foi extinto pelo Decreto-Lei n. 2363 de 22.10.87 e ressuscitado pelo decreto legislativo n. 2 de 29.03.89 (Brasil/ Mepf/ Incra, 1997 b; Ferreira, 1994). Além dessas marchas e contra-marchas no plano das diretrizes institucionais, que comprometeram sobremaneira o estabelecimento de um projeto estratégico de médio e longo prazos, o órgão apresentou até recentemente uma disfuncionalidade crescente, verificada pela distribuição irregular de funcionários em atividades não propriamente essenciais aos objetivos programáticos do INCRA (p.ex., 22% do total de servidores respondem pela categoria de assistente de administração).

³² Segundo Lamounier (1994) trata-se de uma clássica política redistributiva, portadora de conflitos, explicitando "ganhadores" e "perdedores" em função da sua resultante.

³³ Em 38 de anos de existência, o INCRA assistiu a 63 presidentes, perfazendo uma média de 7,2 meses de gestão para cada um deles.

Além disso, no início dos anos 1980 o aparelho executivo federal competente, argumento válido também para as esferas estaduais, não possuía “cultura administrativa” suficiente para encaminhar a questão agrária (Novicki, 1996). Esta *incultura* não estava referida somente à falta de vontade política e/ou à falta de competência legal (limitações constitucionais). Ela se manifestava igualmente ao nível da armação institucional e da burocracia, ou seja, dizia respeito à existência e efetividade do órgão de terra, entendidas como um dos mecanismos de seletividade do Estado que definem quais interesses e sob que forma serão objeto da política estatal.

Com o processo de democratização dos anos 1980 e a retomada - ao nível federal e estadual - da problemática da terra, observou-se um reaparelhamento do Estado voltado ao tratamento destas questões³⁴, bem como a re-incorporação de técnicos e funcionários dispensados no regime militar e o treinamento de novos servidores preocupados com o tema. No entanto a falta de experiência em lidar com o "novo", tanto no que tange à sua dimensão política (sobretudo no processo de liberação de áreas para assentamentos rurais), como no que se refere à sua dimensão econômica (organização social e produtiva no interior dos projetos de assentamentos, assistência técnica, etc.) comprometia, em parte, o êxito do programa (Leite, 1997).

Finalmente, um terceiro grupo de questões parte de uma indagação suscitada pelo texto de Barros e Ferreira (1997), extremamente importante: porque, diferentemente de outras áreas (saúde, educação e assistência social, por exemplo), a descentralização da implementação da política fundiária insere-se no debate por iniciativa do governo federal e não, como nos demais casos, como resultado e cristalização de uma demanda da sociedade civil organizada?

A resposta à esta inquietante questão poderia ser, *a priori*, esboçada em dois níveis: tomando-se o prisma da "lógica" governamental ou a partir de uma reflexão sobre a experiência histórica dos movimentos sociais de luta por terra no país. Vale ressaltar que a centralização da política agrária e seu entendimento como política de segurança nacional (Martins, 1984) após o golpe militar de 1964, somente foi relativizada com o processo de democratização na primeira metade dos anos 1980, abrindo a possibilidade, inicialmente, desta questão ser tratada também pelos governos estaduais, mais sensíveis às pressões políticas dos movimentos sociais rurais. Nesse momento essas esferas assistiram à constituição de "espaços" e aparelhos burocráticos correspondentes à este tipo de demanda

34 Ao nível do governo federal a inovação ficou por conta da criação do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) em 1985, extinto posteriormente pela Lei n. 7739, de 20.03.89. Aliás vale ressaltar o caráter por vezes efêmero ou extraordinário desses órgãos - Ministérios e Secretarias de Estado - constituídos num momento de "pico" da questão agrária ao nível nacional ou regional. Ver, entre outros, o caso do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF), do próprio MIRAD e, nos anos 1990, do MEPP. A institucionalização mais estável dessa esfera é um fenômeno da presente década com a criação do MDA. Uma explicação para esta separação institucional no encaminhamento da política agrária em conjunturas de politização da questão agrária pode estar associada ao fato dos órgãos responsáveis pela política agrícola (Ministério e Secretarias Estaduais) serem historicamente o locus privilegiado das forças da contra-reforma agrária.

(Barbosa e Leite, 1991; Novicki, 1993). Com a instauração da "Nova República", em 1985, e a tentativa de retomada da bandeira da reforma agrária, houve novamente um direcionamento das atenções dos movimentos sociais e sindicatos de trabalhadores rurais para o plano nacional, instância que foi afetada, inclusive, pelas transformações no aparato legal-institucional com as contra-marchas da Assembléia Constituinte (1986-1988) e as desventuras do I PNRA (ver adiante). A continuidade do influxo das políticas estaduais de assentamentos rurais no período 1987-1995, com raras exceções, resultou, entre outros fatores, na concentração das atenções dos atores pró-reforma agrária na arena política ao nível nacional. O acirramento destas pressões nos anos 1990 provocou respostas diferenciadas por parte do Estado, quer em relação ao ritmo desse movimento de lutas, quer em relação ao conteúdo das reivindicações propriamente ditas.

Por outro lado, a descentralização teria, ainda, o objetivo de, através da separação institucional de funções entre diferentes esferas governamentais, promover a articulação das políticas vinculadas à questão fundiária. Tal estratégia, no caso de burocracias mais sensíveis ao problema, poderia resultar na minimização das resistências internas e/ou na divisão do ônus político de implementar medidas favoráveis às reivindicações dos movimentos de luta pela terra. Tratando-se de burocracias avessas ao problema, esse encaminhamento surtiria efeito contrário, ou seja, ao deslocar para outras instâncias o "problema agrário", estar-se-ia, também, contemporizando com as forças contrárias à efetiva implementação do programa.

As políticas agrícolas e rurais

Passamos, agora, a observar com mais cuidado alguns eixos de políticas públicas direcionadas ao meio rural em exercício nos últimos 25 anos, buscando analisar sua performance à luz dos questionamentos propostos nesse estudo e do contexto institucional citado nos itens precedentes.

Como adiantamos, a década de 1980, na economia brasileira, rompe com uma estratégia sustentada de crescimento, ainda que esta estivesse apoiada no endividamento externo, e inaugura um período de instabilidade macroeconômica, marcado por um aquecimento no intervalo 1984-1986, onde pesou o ajuste estrutural do balanço de pagamentos e os efeitos do Plano Cruzado, momento que sucedeu à recessão que se observou em 1981-1983. Novas tentativas de estabilização e controle inflacionário foram desencadeadas entre 1987 e 1989 (Planos Bresser e Verão, sobretudo), desembocando na abertura comercial a partir de 1989/1990.

No caso do setor rural, em especial no primeiro quinquênio da década de 1980, em função das mudanças nas condições de financiamento da dívida externa brasileira, coube sobretudo às atividades agrícolas e agroindustriais a função de gerar divisas para o pagamento dos serviços da dívida, além de conviver com safras climaticamente ruins e, a partir de 1983, com uma oferta menor e indexada do financiamento público para o setor. Assim, *"no período 1981/85 são particularmente importantes as políticas de câmbio e de salários, que permitem redirecionar a produção agrícola para a obtenção de excedentes exportáveis. E em termos de política agrícola propriamente dita, os preços mínimos foram*

ganhando destaque com o objetivo claro de compensar o papel declinante do crédito rural' (Graziano da Silva, 1993: 182).

A diminuição da oferta monetária para o setor, conjugada com a correção dos empréstimos, com algumas exceções (como, por exemplo, temporais - plano Cruzado - e modalidades de crédito - custeio) não impediu, como aponta Graziano da Silva (1993), a participação significativa do crédito no produto total da agricultura (cerca de 36 % em média), muito menos o exercício de políticas de dispêndio efetivo para algumas cadeias agroindustriais específicas (por exemplo, o setor sucro-alcooleiro), em detrimento dos investimentos em bens e serviços públicos para o setor e das políticas convencionais de financiamento agrícola (com universo de atendimento maior).

De alguma forma, esta alteração do padrão de financiamento levou à um processo de "balconização" do Estado (Kageyama, 1990), atestando o predomínio das políticas setorializadas por ramos ou cadeias produtivas, com intensa atuação do *lobby* empresarial. Belik (1998) e Graziano da Silva (1991) procuraram mostrar o re-arranjo das forças do setor rural/ agroindustrial frente ao exercício das políticas públicas, fundamentado numa "orquestração dos interesses" desse setor. O primeiro autor chega mesmo a estabelecer uma periodização da relação entre Estado e setor agrícola a partir desta reestruturação: do período intervencionista (1960-1980), assiste-se ao "amadurecimento" da agricultura e fortalecimento de uma certa auto-regulação durante os anos 1980. A década de 1990, ainda segundo Belik (1998), caracteriza-se pelo total desmonte dos instrumentos e das tradicionais arenas decisórias no campo da política, sem gestar, no entanto, um modelo alternativo.

Ainda nessa linha, os trabalhos de Helfand (1999) e Lamounier (1994) apontaram algumas pistas sobre a participação e representação da classe empresarial rural, sobretudo em função do monitoramento de *locus* e arenas decisórias específicas, como o Conselho Nacional de Política Agrícola e a participação crescente do poder legislativo na mediação junto aos organismos formuladores de políticas setoriais. Essa última passagem pode ser ilustrada, mais recentemente, com a presença da chamada "bancada ruralista" no Congresso e seu peso na votação de matérias importantes no quadro das "reformas econômicas", extrapolando questões localizadas na temática fundiária *stricto sensu* e em disputas regionais.

Dessa forma, a conjuntura de ajuste da década de 1980, acompanhada da escassez de recursos, levou ao acirramento das disputas pelos recursos do erário público, não sem antes esgotar as antigas fórmulas e mecanismos de política agrícola (sobretudo o Sistema Nacional de Crédito Rural-SNCR, prevalecente nos anos 1970; e a Política de Garantia dos Preços Mínimos-PGPM, em evidência no decênio seguinte). A internacionalização da agroindústria brasileira tornou mais importantes políticas macroeconômicas que dispunham sobre a taxa de câmbio, comércio exterior, etc. Graziano da Silva (1993) argumenta sobretudo que o arrocho salarial verificado na economia brasileira e a continuidade e seletividade da política de subsídios marcaram decisivamente os anos 1980. Rezende (1990), defendendo um comportamento anti-cíclico da agricultura brasileira na década, apontou o efeito deletério da inflação e do déficit público sobre a política de preços mínimos, corroendo "por dentro" os principais mecanismos do programa e aumentando

absurdamente o custo fiscal do mesmo. Tal característica, aliada ao processo de liberalização comercial, posterior a 1989, comprometeria significativamente, segundo Delgado (1995), o programa de estoques reguladores e estratégicos, tornando a PGPM custosa e pouco eficiente.

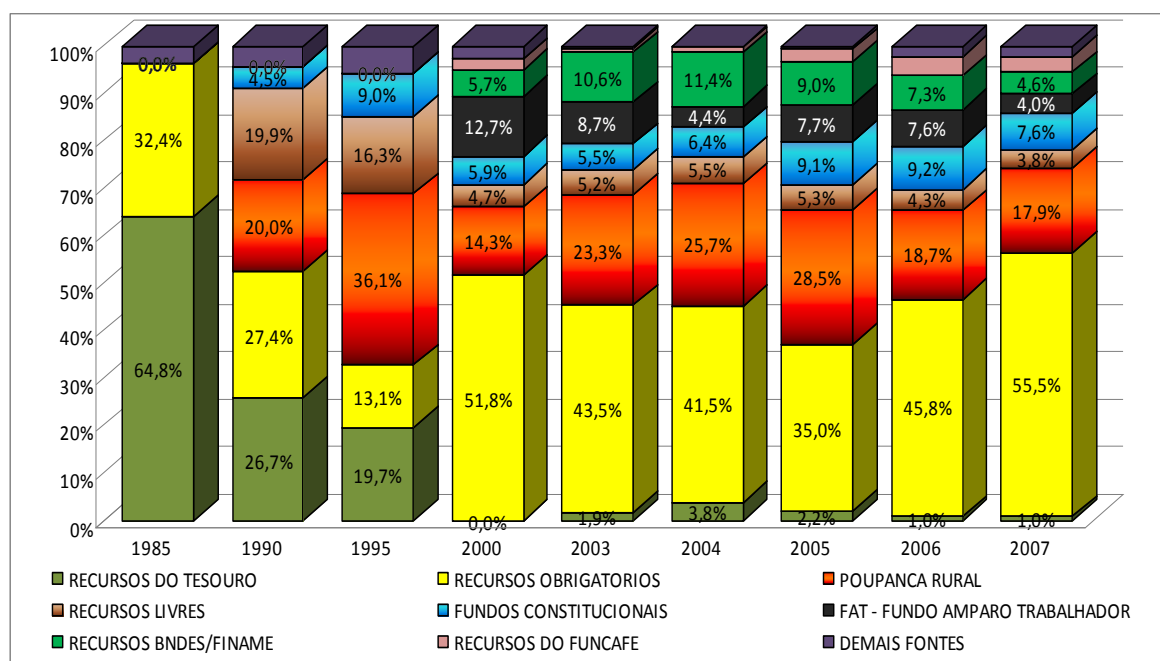
Por outro lado, algumas investidas na chamada "área social" da agricultura, serviram muito mais como "colchões amortecedores" de conflito, do que efetivamente como uma ampla política de reestruturação agrária do país (veja-se os resultados do PNRA). A propriedade da terra permaneceu intocada, e quando muito, questionada em relação ao cumprimento das suas funções sociais. O Imposto Territorial Rural-ITR apresentou um alto grau de sonegação fiscal (Vilarinho, 1989). Apesar de inscrita no Estatuto da Terra, de 1964, a desapropriação do imóvel rural por interesse social consolidou-se como um mecanismo pouco empregado. A regulamentação dos artigos constantes a esse respeito na Carta Magna de 1988 somente foi operacionalizada em 1993, através da Lei Agrária e da Lei do Rito Sumário e legislação complementar posterior.

Não obstante este "estado de coisas", a questão agrária voltou à cena em 1995, através da atuação de movimentos sociais, como o MST, ou mesmo na disputa pelo projeto de "agricultura familiar" encampado pelo movimento sindical (Palmeira e Leite, 1998). Ambas as investidas exigiram reações por parte do Estado, quer em programas específicos de atuação, quer no reaparelhamento burocrático, culminando no desenho do programa denominado "*Novo Mundo Rural*". Em 1993/94, e posteriormente novamente em 2003, retorna, também, uma questão cara ao debate dos anos 1970, o dilema entre produção de alimentos *versus* exportação (acrescentada nos últimos anos ao alternativa do emprego energético da biomassa). Sob a égide do CONSEA, a questão da segurança alimentar recupera fôlego e traz para o debate o dilema da carência alimentar de boa parte da população brasileira, além de renovar os estoques das análises críticas sobre abastecimento, em meio à uma alteração do perfil demográfico da população. Vejamos com mais detalhes algumas dessas passagens.

A política de financiamento da agricultura brasileira

Para os nossos propósitos podemos dividir a política de crédito rural no Brasil em três grandes períodos, a partir da criação do SNCR: um primeiro que abrange o intervalo de 1965 a 1985; outro de 1986 a 1996 e, finalmente, um terceiro de 1997 em diante. Os vinte anos iniciais da política de crédito rural caracterizam-se pela relativa facilidade de expansão creditícia e condições de repasse aos beneficiários. Nota-se ainda a presença significativa do Tesouro Nacional como fonte originária dos recursos e a atuação do Banco do Brasil como agente intermediário. No segundo período, dada a unificação orçamentária e encerramento da conta movimento junto ao Banco Central, estas facilidades se reduzem, como também é reduzida a participação do Tesouro no financiamento do programa (de 65% em 1985 para 1% em 2007), característica que marca igualmente o terceiro período (cf. Gráfico 1). Verifica-se a criação de novos instrumentos de captação de recursos, como a poupança rural e a emissão de títulos privados a partir dos dois últimos períodos.

Gráfico 1: Fonte dos Recursos do SNCR – anos selecionados



Fonte: BACEN/RECOR. Anuário Estatístico de Crédito Rural

O primeiro e o segundo momento podem ser, ainda, subdivididos em outros dois períodos. No primeiro caso temos um contexto inicial de concessão farta de créditos e subsídios aos produtores que se estende até 1980. A partir desta data existe claramente uma preocupação de reduzir os recursos transferidos, através da indexação dos empréstimos. No segundo período assinalado, a criação do Orçamento das Operações Oficiais de Crédito (OOOC) atuantes para o exercício de 1988, impõe uma transparência às operações de crédito e uma limitação no volume concedido.

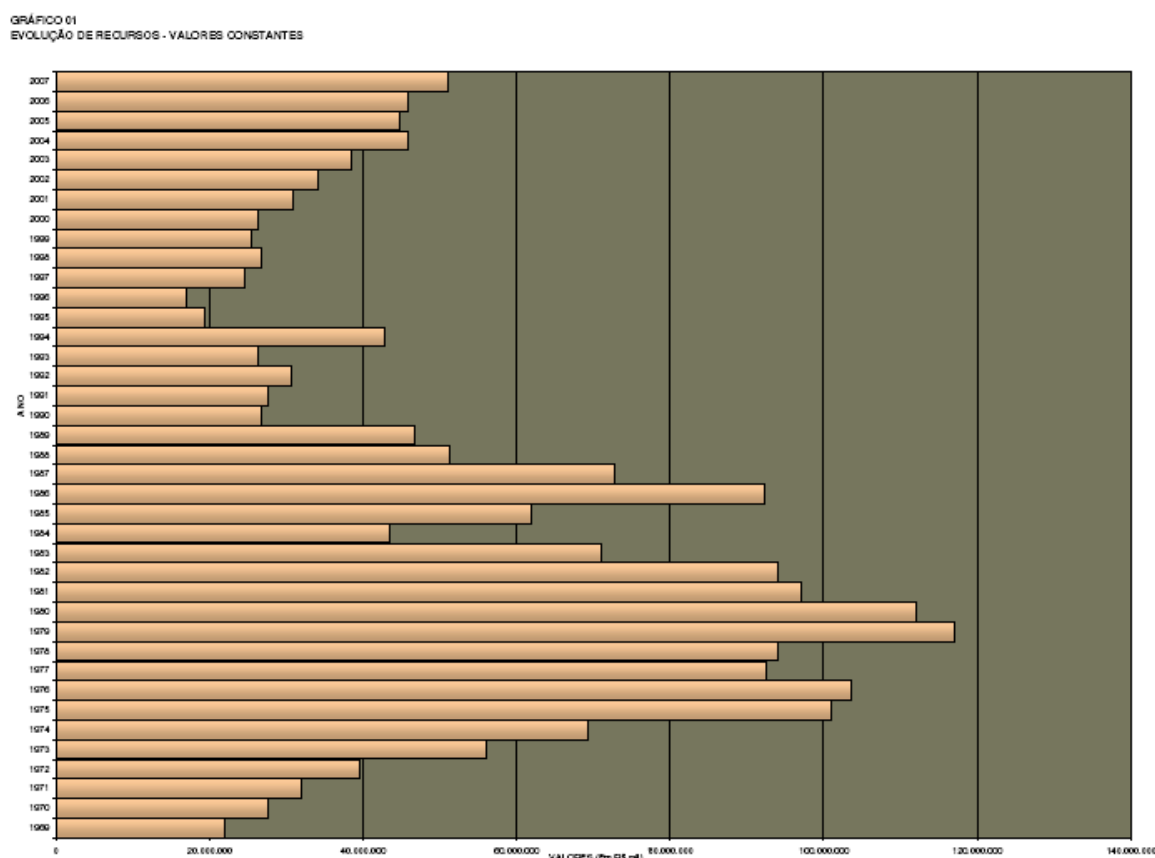
A maior parcela dos recursos ao longo do período 1970/96 concentrou-se no crédito de custeio, enquanto as demais categorias (investimento e comercialização) compartilhavam o restante. No entanto, se observarmos atentamente o Gráfico 2 notaremos que:

- no intervalo 1970/85 houve um aumento da oferta (considerado a diferença de valores entre o último e o primeiro ano da série) de 123%. Neste intervalo os créditos de custeio, investimento e comercialização tiveram uma participação média, respectivamente, de 51,9%; 23,6% e 24,1%. No entanto se observarmos os sub-períodos de 1970/79 e 1980/85, veremos que no primeiro houve um brutal aumento na oferta de recursos (323,18%), enquanto no segundo verificou-se forte contração (-46,91%).
- no intervalo compreendido pelos anos de 1986 a 1996 houve uma retração na oferta de recursos de 65,9% em relação ao último valor do período anterior. No entanto, no intervalo de 1986/87, devido ao Plano Cruzado, a oferta foi positiva (49,1%), ao contrário do sub-período seguinte, onde verificou-se contração de 21,2%. A distribuição

do crédito priorizou as atividades de custeio (66,7% do total), em detrimento do investimento (17,4%) e da comercialização (15,8%)³⁵.

- c) finalmente, no último período (1997-2007) verifica-se um crescimento contínuo do total disponibilizado para o financiamento do setor rural, onde há uma retomada dos crédito de investimento, em especial aqueles lastreados em recursos administrados pelo BNDES (Moderfrota, em particular), como atesta o Gráfico 1.

Gráfico 2: Evolução dos Recursos do SNCR – 1969 a 2007 – valores constantes em R\$ mil de 2007



Fonte: BACEN/RECOR

Vale considerar ainda que, ao longo do período de ‘modernização agrícola’ (anos 1970), a demanda por crédito rural por parte dos produtores, comportou-se ascendentemente, quer pelas exigências de recursos que o aumento da produção e a utilização de insumos "modernos" requeriam, quer ainda pelo estímulo que os vultosos subsídios implícitos ao sistema causava sobre os tomadores. No entanto, Oliveira (1995) aponta ainda que, mesmo com taxas de juros "reais positivas" (pós-1987) e indexados à correção monetária (pós-1980),

³⁵ Esse período registra, também, um procedimento de extensão automática do crédito de custeio em EGF. Ver Rezende et al. (1994).

os empréstimos rurais continuaram a apresentar subsídios implícitos ao longo da década de 1980, culminando, por exemplo, com uma taxa real de juros negativa de 31,52% em 1990.

O SNCR, criado em 1965, através da Lei n.4.829 (05.11.65), e regulamentado pelo Decreto 58.380 (10.05.66), era constituído pelo Banco Central, Banco do Brasil, bancos regionais de desenvolvimento, bancos estaduais, bancos privados, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento e investimento, cooperativas e órgãos de assistência técnica e extensão rural (Guedes Pinto, 1981; Oliveira, 1995). Tinha como propósito compartilhar a tarefa de financiar a agricultura entre instituições financeiras públicas e privadas. No entanto, a participação dos bancos privados, com base nas exigibilidades sobre os depósitos à vista, apresentou-se constantemente decrescente (parte de 34,36% em 1969 e chega a 15,63% em 1992, atingindo um piso de 9% em 1988), impondo uma participação maior dos recursos lastreados pelo Tesouro Nacional, repassados pelo Banco do Brasil, até 1985. Essa situação será alterada, como pode ser constatado no Gráfico 1, a partir do final dos anos 1980 com a retração drástica dos recursos do Tesouro e a paulatina recuperação das exigibilidades (Recursos Obrigatórios) com a estabilização da economia após o Plano Real. Com efeito durante o período de crise econômica dos anos 1980, houve um aumento gradual na participação exigida dos bancos, que corresponde à perda crescente da importância dos depósitos à vista sobre o conjunto dos haveres financeiros. Esta performance está associada ao elevado grau de desmonetização da economia e a crescente busca por ativos financeiros mais rentáveis, como já mencionamos, com o "colapso" fiscal do Estado e o aumento do endividamento interno. Tal tendência somente irá reverter-se, parcialmente, após o programa de estabilização econômica de 1994, quando os depósitos à vista passam de R\$ 13 bilhões em dezembro de 1994 para R\$ 25 bilhões em novembro de 1997 (média dos saldos diários), rebatendo no aumento da participação das exigibilidades no conjunto das fontes do crédito rural.

Com a escassez dos recursos advindos das fontes tradicionais, ao longo dos anos 1980, o governo dirige-se ao levantamento de novas fontes. Assim, além de aumentar a taxa de exigibilidade dos bancos, ampliou o espectro das mesmas, incluindo uma taxa de 40% sobre os depósitos especiais remunerados, 5% do FAF e 65% dos recursos captados pelas instituições autorizadas a operar com a poupança rural (Oliveira, 1995: 58). Examinando mais detalhadamente, temos que o agravamento do ambiente macroeconômico e o comprometimento dos recursos públicos com o serviço da dívida externa e interna, fizeram com que, já a partir do início dos anos 1980 fossem criadas uma série de mecanismos no sentido de controlar o repasse de recursos e diversificar as fontes dos mesmos. Assim as resoluções 671 (dezembro de 1980) e 698 (junho de 1981) do Bacen, limitam o volume de crédito rural a ser concedido, introduzem a correção monetária do empréstimo, a ampliação das exigibilidades e o aumento das taxas de juros (Gasques e Villa Verde, 1990). A pressão do FMI sobre o controle do déficit público, condicionando a efetivação dos empréstimos para o programa de ajuste, voltou-se também sobre os mecanismos atuantes no SNCR, restringendo a manutenção de subvenções nos níveis da década anterior.

O encerramento da conta-movimento e a unificação orçamentária em 1986 trazem modificações profundas na operacionalização dos recursos. A transferência do programa de crédito para o orçamento fiscal e sua posterior inclusão no OOC, atrelada ao Orçamento

Geral da União em 1988, além de tornar mais transparente o processo, reduziu a participação dos recursos oriundos do Tesouro (Leite, 1998). Para compreendermos como se deu essa drástica redução é preciso entender o processo de unificação orçamentária (1986) e a criação da OOC (1988), que englobava todos os fundos e programas de fomento administrados pelo Bacen (onde estavam incluídos aqueles destinados ao setor rural e agroindustrial, lembrados anteriormente); os créditos concedidos pelo Banco do Brasil, com recursos oficiais, às atividades rurais, de exportação e de abastecimento (custeio e investimento agropecuário, AGF, EGF, Conta-Trigo, Conta-Café, Conta-Açúcar, Estoques Reguladores e exportações); as subvenções econômicas aos financiamentos privados; o programa de refinanciamento de dívidas externas com aval do Tesouro Nacional e programas de saneamento financeiro de estados, municípios e bancos estaduais (transferidos em 1989)³⁶.

O novo ambiente institucional, se não eliminava *in totum* a possibilidade de malversação dos recursos, tornava mais transparente a execução da peça orçamentária, além de oferecer regularmente informações sobre o desempenho das contas (Delgado, 1995). Como ressaltavam Lamounier (1994) e Palmeira e Leite (1998), para o conjunto das políticas agrícolas e agrárias no contexto pós-Constituição Federal/88, neste caso a inserção do Congresso Nacional nas etapas intermediárias do orçamento das políticas de crédito e de preços mínimos, potencializava a capacidade de participação da sociedade civil e facilitava seu acompanhamento sobre a execução dos programas. Assim, além da implementação da política propriamente dita, a sua prévia dotação orçamentária emergia como *locus* de disputa no interior da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, entre os segmentos diretamente envolvidos com os programas e seus representantes no parlamento.

Assim podemos constatar que, no que tange aos recursos públicos oriundos do Tesouro Nacional, comprovamos uma redução da oferta creditícia, implicando num reordenamento dos fundos voltados ao financiamento da atividade agropecuária e agroindustrial. Mesmo a prática de subsídios setorializadas (produtos como café, trigo e açúcar) se não ficou comprometida, foi redimensionada, sobretudo após 1990, com a reforma institucional que extinguiu o IAA e IBC, e encerrou o monopólio estatal na cadeia tríticola (Decreto-Lei n. 8096)³⁷. Na realidade há uma mudança operada ao longo dos anos 1980 e consolidada nos anos 1990 consubstanciada em dois aspectos: a) a diversificação de fundos para os programas de crédito rural/ agroindustrial; b) a subordinação das políticas setoriais àquelas de caráter mais geral, deslocando o *locus* da disputa dos diversos segmentos pelas resultantes de políticas como a tributária, cambial, etc.; que passam a marcar o ritmo do contexto macroeconômico nos anos recentes.

³⁶ Os Fundos Constitucionais, a princípio alocados nesse Orçamento, foram posteriormente retirados em 1990.

³⁷ A extinção do IBC (Decreto n. 99.240 de 07.05.90) não necessariamente implicou em cancelamento das transferências de recursos ao setor, em especial no que tange ao FUNCAFÉ (Decreto-Lei n.2.295 de 21.11.86), que continuou operando nos anos 1990, repassado à administração do recém-criado CDPC (Decreto 2.047 de 29.10.96). No caso do álcool, são conhecidas as tentativas de retorno do PROÁLCOOL, bem como da "rolagem" das dívidas dos usineiros, alteração dos preços dos produtos do setor e de apoios diretos (como no "pacote" de 1993). Neste caso torna-se igualmente importante averiguar o repasse de recursos não necessariamente pelo "recorte" setorial, mas sim pelo critério regional.

Vale ainda um rápido retorno ao Gráfico 1, onde podemos verificar a evolução das demais fontes que lastreiam o SNCR. Em 1986, para contornar o problema da redução de empréstimos advindos das fontes tradicionais, é criada pelo CMN a caderneta de poupança rural (Resolução n.1188, de 05.09.86), operacionalizada sobretudo pelo Banco do Brasil a partir do segundo semestre do ano seguinte³⁸. É bom lembrarmos que em 1986 há uma expansão da oferta monetária, viabilizada, inclusive, pela maior participação de bancos comerciais privados (Vidotto, 1995). Tal situação, combinada com uma diminuição no risco de crédito, levou ao endividamento crescente dos produtores rurais, que repercutiria significativamente no ano seguinte. Os recursos oriundos dessa modalidade chegaram a responder por mais da metade dos recursos do crédito rural em 1989 e mais de 1/3 em 1995.

Em 1989, assiste-se ao início da participação dos Fundos Constitucionais (Lei n.7827 de 27.09.89). Criados pela Constituição Federal de 1988 (art. 159) e implantados a partir de 1989, os Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste passaram a compor a carteira de fundos do programa de crédito rural, visando contornar o problema do estrangulamento dos cofres públicos e a decrescente participação dos bancos privados (com exceções para os anos de 1987, 1988 e 1990). Estes fundos, constituídos a partir da arrecadação do IR e do IPI (alíquota de 3%), têm sido destinados ao financiamento de setores produtivos nas regiões supra-citadas, entre os quais o setor agrícola. Eles têm apresentado uma trajetória crescente no volume de recursos aplicados e na participação sobre o total de crédito (patamares variando entre 5 e 10%).

Visando contornar a continuidade do escasseamento das fontes, entre 1990 e 1992, são implementadas uma série de medidas. Chamaríamos aqui atenção à captação de recursos do FAT (instituído com a Lei 7.998, de 11.01.90), cuja participação no montante global em 1996 chegou a 22%, com leve declínio no período posterior. Os recursos do FAT, administrados pelo CODEFAT, foram direcionados especialmente para o PROGER-Rural e para o PRONAF.

Recentemente, a partir do início da década de 1990, tem sido tentada uma série de novos mecanismos para viabilizar o financiamento do setor rural. Além das fontes anteriormente citadas, que incorporavam em grande medida recursos diretamente advindos do setor público, ou por ele alavancados, algumas iniciativas têm sido tomadas no sentido de levantar recursos junto ao setor privado. A institucionalização desse processo de financiamento através de mercado futuro deu-se pela operacionalização de duas linhas de financiamento: a CPR e o CM-G, com destaque para a primeira. A CPR, criada pela Lei 8.929 (22.08.94), consiste na alocação de recursos privados para o financiamento da comercialização de produtos agropecuários, constituindo-se num título cambiário líquido e certo, representativo de promessa de entrega da mercadoria, e operacionalizada sobretudo pelo BB (Nuevo, 1996). Em dezembro de 2004, o MAPA lança mão de uma série títulos aplicados ao agronegócio, como as Letras de Crédito do Agronegócio (LCA), entre outros.

³⁸ Outras instituições como o BASA, o BNCC e o BNB foram autorizados a captar recursos através da poupança rural (Oliveira, 1995).

Políticas de apoio à agricultura familiar

Valem, ainda, alguns comentários sobre programas públicos recentes (pós-1990), que visam o atendimento de parcela dos produtores rurais, não necessariamente identificada ao setor patronal e/ou agroindustrial e que poderiam refletir a emergência de um padrão de financiamento que voltasse seu atendimento à uma grande parcela de agricultores brasileiros geralmente marginalizada das políticas convencionais. Trata-se, na realidade, do PROCERA, PROGER-Rural e PRONAF.

O PROCERA iniciou suas atividades na segunda metade da década de 1980, voltado ao financiamento de atividades produtivas (custeio e investimento), fomento e habitação em assentamentos rurais. A princípio operado de forma totalmente descontínua, atualmente o programa se consolidou no início dos anos 1990, operando até 1999 quando foi transformado na linha A do Pronaf-Crédito. O PROGER-Rural foi instituído pelo CODEFAT em 1995 (Resolução 82, de 03.05.95) com o objetivo de viabilizar recursos voltados à geração de emprego e renda. Tendo como fonte os recursos do FAT, o programa conta, como agentes intermediários, com o BB, o BNB e a CEF, entre outros. No caso rural, são destinados recursos ao custeio e ao investimento, e atendem tanto à estabelecimentos agrícolas propriamente ditos, como também à empresas que beneficiem o produto. Vigindo a taxas menores do que aquelas praticadas na média do sistema financeiro, o programa foi iniciado em 1995, mas vem perdendo fôlego devido à competição recente com o PRONAF, que contempla 90% do público-alvo do Proger-Rural.

Em 1996 passou a ser operacionalizado o PRONAF (Resolução 2.191, de 24.08.95), que além de apoios institucionais à agências de assistência técnica, como a EMATER, também patrocinou, até 2002, gastos com infra-estrutura direcionado às prefeituras selecionadas no âmbito do Conselho Estadual do programa, desde que aprovados o PMDR e instituído o CMDR (repasse de recursos de até R\$ 600 mil em quatro anos). Esta linha de financiamento dirige-se ao agricultor familiar, não vinculando o crédito ao produto/criação praticados, mas exigindo, entre outras coisas, que 80% da renda advenha do trabalho na propriedade rural, contrato de dois empregados no máximo e tamanho da área limitado à quatro módulos fiscais. Os recursos são destinados ao custeio e ao investimento, nesse último caso com a vantagem (se comparado ao Proger) do rebate de 50% sobre o saldo devedor. No ano seguinte, iniciou-se a operação do PRONAF-Investimento, gerenciado pelo BNDES, com recursos do FAT. Este fundo também tem viabilizado a operação dos programas de custeio, onde adicionam-se recursos provenientes do Tesouro Nacional e dos Fundos Constitucionais. De certa forma poderíamos dizer que a emergência desses novos programas atende àquilo que já chamávamos atenção anteriormente, isto é, a construção de um conjunto de instrumentos de políticas públicas direcionados a incorporar no rol de beneficiários segmentos que até então havia sido alijados dos programas governamentais agrícolas.

A criação do PRONAF em 1995 foi, sem dúvida, um dos grandes marcos nessa diversificação das políticas públicas rurais. O programa define como objetivos: ajustar as políticas públicas à realidade da agricultura familiar; viabilizar a infra-estrutura rural necessária à melhoria do desempenho produtivo e da qualidade de vida da população rural; fortalecer os serviços de

apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar; elevar o nível de profissionalização de agricultores familiares, proporcionando-lhes novos padrões tecnológicos e de gestão; favorecer o acesso de agricultores familiares e suas organizações aos mercados de produtos e insumos. Para a realização dessas metas, foram instituídas quatro linhas de ação: financiamento da produção (custeio e investimento); da infra-estrutura e serviços nos municípios; capacitação e profissionalização de agricultores familiares; negociação de políticas públicas com órgãos setoriais.

Esta política propunha-se ainda a estabelecer diretrizes, consideradas fundamentais à “construção de um novo paradigma de desenvolvimento rural para o Brasil”, buscando atuar em função de demandas estabelecidas nos níveis municipal, estadual e federal pelos agricultores familiares e suas organizações; guiar-se por *compromissos negociados*, como forma de se obter apoio e fomentar processos autenticamente participativos e descentralizados; viabilizar a produção, beneficiamento, industrialização e comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar, mediante o acesso, dentre outros fatores, ao crédito, à tecnologia, à assistência técnica e extensão rural e à capacitação; possibilitar a implantação, ampliação, modernização e racionalização da infra-estrutura produtiva e social no meio rural; agilizar os processos de trabalho, de modo a permitir que os benefícios do Programa fossem rapidamente apropriados pelos agricultores familiares e suas organizações; buscar a participação dos agricultores familiares e/ou seus representantes em colegiados, assegurando-lhes o protagonismo nas decisões e iniciativas do Programa.

O Pronaf, quando de sua criação, era coordenado pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento, contando com a participação dos Conselhos Estaduais e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR). Posteriormente, passou para o âmbito da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do MDA, contando também com a participação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), criado no âmbito do novo ministério. Os financiamentos à produção estavam destinados, prioritária mas não exclusivamente, aos agricultores localizados nos municípios que já tivessem instituído os CMDRs e Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR)³⁹. Essas duas instâncias locais, bem como os conselhos superiores, foram fundamentais à operacionalização do Pronaf-Infra-estrutura (1997-2002). A política conta ainda com o apoio das Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural dos diversos estados, que, além de estarem capacitadas a fornecer a certidão de aptidão aos produtores rurais, também elaboram projetos para financiamento, acompanham sua execução e se engajam na conformação dos PMDR e CMDR. Além disso, tais empresas participam diretamente da capacitação e

³⁹ Na realidade a escolha dos municípios objeto do Pronaf Infra-estrutura pautou-se por critérios demográficos (participação da população rural na população total), territoriais (número de estabelecimentos com área até 200 ha sobre o total de estabelecimentos) e produtivos (valor da produção agropecuária por pessoa ocupada), comparando-se a performance do município à média do estado. No entanto, como observam Veiga e Abramovay (1998) e Ferreira et al. (2001:526), as “operações de crédito estão concentradas naqueles municípios com melhores IDH e as de financiamento de infra-estrutura, nos mais pobres”. Segundo os autores essa característica, ao lado de uma “prefeiturização” dos CMDRs, teria comprometido o pleno desenvolvimento da linha infra-estrutura do programa.

profissionalização dos agricultores, recebendo recursos do governo federal para viabilizar as despesas nas exeqüibilidades de tais cursos e aquisição de equipamentos e veículos.

A partir de 1999 (Resolução CMN 2629, de 10/08/99), como já ressaltamos, os assentados passaram a não ter mais acesso ao Procefa e a integrar o público-alvo de uma das quatro linhas nas quais o programa de crédito foi dividido: Pronaf A (voltado aos assentados), B, C e D. Durante o governo Lula o programa apresenta uma enorme diferenciação para atender grupos específicos de tomadores (assentados, mulheres, jovens, p.ex.), de atividades (florestal, agroecologia, agroindústria, etc.) ou de regiões (semi-árido), além de ampliar o escopo da linha B, uma espécie de micro-crédito. Em 2008 há outra reformulação, reconcentrando algumas linhas direcionadas aos agricultores mais capitalizados.

TABELA 2: Brasil – Número de contratos e montante do crédito do PRONAF por ano fiscal – 1999 a 2008

Ano	Contratos	Montante (R\$ 1,00)
1999	802.849	1.829.731.597,98
2000	969.727	2.188.635.003,31
2001	910.466	2.153.351.258,79
2002	953.247	2.404.850.769,99
2003	1.138.112	3.806.899.245,48
2004	1.611.463	5.761.475.996,11
2005	1.671.183	6.404.190.129,32
2006	1.858.048	8.101.543.699,88
2007	1.719.178	9.296.030.065,96
2008	1.165.153	7.235.912.301,03
Total:	12.799.426	49.182.620.067,84

FONTE: BACEN (Somente Exigibilidade Bancária), BANCOOB, BANSICREDI, BASA, BB, BN E BNDES.

A Tabela 2, acima, evidencia o crescimento dos recursos aplicados pelo PRONAF crédito entre 1999 e 2008, mostrando uma inflexão significativa dos montantes dispendidos a partir de 2004, quando os recursos passam a girar entre 6 e 9 bilhões de reais por ano. Tal incremento, apesar de ascendente (os dados de 2008 ainda são parciais), atestam ainda a dificuldade de disputar os recursos públicos comuns entre agricultores empresariais e familiares, ou numa outra ótica, entre o MAPA e o MDA.

Política de reforma agrária e acesso à terra

Durante a ditadura, os movimentos sociais pró-reforma agrária foram duramente reprimidos. Somente em meados dos anos 1980, durante o processo de redemocratização do

país, retorna com fôlego o tema da reforma agrária no Brasil, presente na nova estrutura administrativa do governo federal, a partir da criação do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), que passou a encampar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

No início do governo Sarney (1985-1989), durante o IV Congresso da Contag, foi anunciado o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). O mesmo foi logo em seguida modificado frente as pressões recebidas do patronato rural, naquele momento fundamentado na constituição da referida Frente Ampla, e em particular da UDR, com uma prática e um discurso mais ofensivo contra a possibilidade de implementação da reforma agrária e uma defesa explícita da violência rural, em prol da propriedade privada.

O PNRA pretendia o assentamento de 1.400.000 famílias, em 43.090.000 hectares, durante o período 1985-1989. O resultado obtido atesta um índice de 10,5% de realização das metas no total de terras arrecadadas e de 6,4% no total de famílias assentadas. O processo constituinte (1986-1988) e a própria Carta Magna do país, pesaram desfavoravelmente com relação a reforma agrária nacional. A disputa por posições durante a Assembléia Constituinte acabou resultando num aparato legal extremamente ambíguo e bastante limitado quando comparado às legislações anteriores. Tal lacuna veio a ser parcialmente suprida com a regulamentação da Constituição Federal de 1988, por meio da mencionada Lei Agrária (em fevereiro de 1993) e a Lei do Rito Sumário (em julho de 1993), modificadas em alguns aspectos pelas Medidas Provisórias editadas entre meados de 1997 e 2004.

O governo Collor (1990-1992) foi pautado por um total desmonte do aparato público nesse e em diversos setores da estrutura administrativa. A realização de assentamentos e a arrecadação de terras praticamente limitaram-se a concluir os processos iniciados na gestão anterior. Além disso, foi lançado o Programa da Terra, tendo como um dos vértices a inclusão do Exército na tomada de decisões e aplicação de medidas no tema, bem como a criação das bolsas de arrendamento e a aquisição de terra mediante compra para fins de reforma agrária.

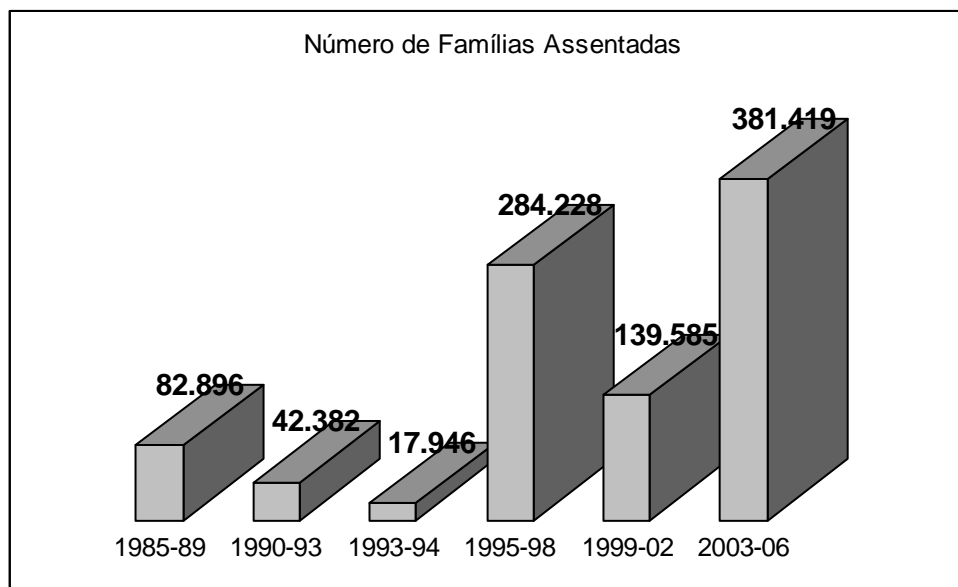
No governo seguinte (1993-1994), de Itamar Franco, o tema voltou a tomar maior espaço na agenda do setor público especialmente quando foi associado à questão da fome e da segurança alimentar, sendo que as medidas no setor, discutidas e operacionalizadas no Incra, passaram a ser igualmente objeto de apreciação no âmbito do supracitado Consea. Não se constituindo, num sentido estrito do termo, num plano/programa propriamente dito, o governo buscava avançar nas realizações do setor de reforma agrária e recompor parte do corpo burocrático e das ações da malha pública.

Nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), cujo primeiro mandato inicia-se em 1995 e o segundo em 2002, a questão é forçosamente incorporada ao plano de ação governamental, ao mesmo tempo em que se assiste a retomada da luta por terra no país, obrigando o governo a responder de forma rápida e imediata. Além dos massacres de Corumbiara, em 1995 e Eldorado dos Carajás, em 1996, com forte repercussão internacional, o governo enfrentou manifestações de grosso calibre implementadas pelo MST, como a marcha para Brasília e os protestos contra a seca no Nordeste; e pela Contag, na ocupação de prédios públicos e na realização do “Grito da Terra”, ao mesmo tempo em

que se defrontava com as manifestações dos proprietários de terras (o “caminhonaço” até Brasília, em 1995) e as negociações freqüentes com a chamada Bancada Ruralista no Congresso Nacional, em troca de apoio às propostas governamentais.

O Gráfico 3, a seguir apresenta o número de famílias assentadas, durante o período de 1985 a 2006. Pode-se constatar primeiramente que o volume de beneficiários não é nada desprezível, envolvendo cerca de 950 mil famílias, o que permite registrar o acúmulo até certo ponto irreversível nessa experiência de assentamento. Descontando-se possíveis problemas de mensuração (incorporação nos dados dos processos de regularização fundiária, dados referentes à *capacidade* de assentamento e não ao número *efetivamente* assentado de famílias, incorporação em determinado ano de processos na realidade iniciados e computados em período anterior, etc.), observa-se um crescimento expressivo na média anual de assentamentos no primeiro governo FHC (1995-1998), fruto basicamente do processo de expansão das ocupações derivada da ação dos movimentos sociais rurais (Leite et al., 2004), ultrapassado em certa medida pelo primeiro governo Lula (2003-2006).

Gráfico 3: Famílias assentadas pelo governo federal no Brasil: 1985-2006



Fonte: Dados oficiais do Incra/MDA.

No início do primeiro mandato de FHC, o debate político estava centrado na política de estabilização e combate à inflação e o tema agrário parecia ter perdido seu lugar. No entanto, alguns fatos alteraram esse quadro, especialmente as ações de extrema violência policial em relação aos trabalhadores rurais e a retomada das ocupações de terra, não só pelo MST e outros movimentos de luta por terra que proliferaram em diversas regiões do país, mas também por diversos sindicatos e federações ligados à Contag. Esses acontecimentos deram novo destaque à questão agrária e levaram o governo a criar, já em 1996, o Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), mais tarde transformado em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), retirando o tema da alçada do Ministério da Agricultura, tradicional espaço de controle dos grandes empresários

rurais, e subordinando-o mais diretamente à Presidência da República. Essa mudança foi a primeira sinalização de uma política governamental com o intuito de retomar a iniciativa política em relação às demandas emergentes.

Resumidamente, poderíamos dizer que essa estratégia desembocaria no redesenho da política de intervenção governamental no espaço agrário, consolidando uma opção de política pública crescentemente voltada ao que se convencionou chamar de “reforma agrária de mercado”, em detrimento da prioridade ao processo de desapropriação por interesse social, instrumento que, mesmo assim, concentrou as atenções da gestão governamental paralelamente à implantação de uma política de fortalecimento da agricultura familiar.

O redesenho da política governamental regeu-se pelos parâmetros de uma proposta de reforma do Estado, cujas diretrizes eram a descentralização de ações, o enxugamento da máquina administrativa e a privatização. Fez-se por meio da criação, por vezes sem grande alarde, de uma série de aparatos institucionais, muitos deles viabilizados por medidas provisórias, decretos ou leis complementares. No seu conjunto, elas, de um lado, agilizaram as ações fundiárias governamentais, eliminando alguns gargalos; de outro, buscaram tirar dos movimentos de luta por terra suas iniciativas. Paralelamente, iniciou-se um processo de descentralização de ações, alegando que as dimensões nacionais das metas de obtenção de terra excediam, cada dia mais, a capacidade operacional das superintendências regionais do Incra e que a complexidade do processo era incompatível com a concentração das decisões, uma vez que o assentamento se organizava fundamentalmente na sua dimensão local e regional.

Essas iniciativas governamentais, inicialmente esparsas, foram consolidadas no programa *“Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural. Política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado”* (de 1999), mais conhecido como “Novo Mundo Rural”. Com o lema “levar qualidade aos assentamentos”, a meta era tratar os assentados como agricultores familiares e traçar a programação de ação junto a eles com a participação de Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Como parte da “nova” compreensão da reforma agrária, iniciaram-se no Brasil experiências nos moldes das reformas agrárias “conduzidas pelo mercado” implementadas com apoio do Banco Mundial, ao longo dos anos 1990, em países tais como Filipinas, África do Sul e Colômbia. No caso brasileiro, a primeira dessas experiências deu-se a partir de um projeto piloto no Ceará, em 1996. Em 1997, o programa passou a ser desenvolvido nos estados do Maranhão, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais e no próprio Ceará, com o nome de Cédula da Terra (PCT).

A partir da suposição de uma queda dos preços da terra e, conseqüentemente, da existência de uma oferta desse ativo, além da constatação de que “a espinha dorsal do latifúndio fora quebrada” conforme reiteradas declarações do Ministro da Política Fundiária, a opção do governo orientou-se pelo estímulo à obtenção de terras no mercado. Além da hipótese de encontrar preços mais baixos, haveria aí um ganho político, por se privilegiar a negociação e não o confronto. Em que pese a afirmação recorrente, nos documentos governamentais, de

que a desapropriação continuaria sendo o instrumento fundamental de acesso à terra, toda a argumentação neles presente mostrava que havia desvantagens da desapropriação em relação às formas negociadas de obtenção de terras (em especial os altos preços, os entraves judiciais e a conflitividade inerente à desapropriação).

A princípio, o programa de estímulo ao acesso à terra via mercado foi implementado sem provocar maiores debates políticos, apesar de sua ampla divulgação no plano local. As entidades patronais prontamente apoiaram a política. No entanto, na medida em que o mesmo se consolidava as reações se iniciaram, tendo como principais porta-vozes o MST, a Contag, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo. A Contag, desde logo, reiterou a defesa da desapropriação por interesse social, aceitando, no entanto, como mecanismo de acesso à terra, complementar à desapropriação, um programa de reordenamento fundiário, para o qual não poderiam ser utilizadas áreas passíveis de desapropriação (Medeiros, 2002). Isso implicou na passagem do PCT (e de seu sucessor, o Banco da Terra) para o Programa de Crédito Fundiário contra a Pobreza Rural.

O presidente Lula assume o governo, tendo a Reforma Agrária com um dos compromissos de campanha, com duas promessas: de massificar o assentamento de famílias e levar qualidade aos projetos de reforma agrária, complementando a infra-estrutura (e mesmo a assistência técnica) naqueles já implantados. No entanto, apesar dos dados mostrarem um aumento no número de famílias assentadas (ressalvadas as controvérsias já assinaladas), pode-se constatar a manutenção de algumas características que marcaram as gestões anteriores, como a forte concentração dos projetos de assentamentos criados na Região Norte do país (cerca de 46% em 2005 segundo Oliveira, 2006), ainda que nesta região a regularização fundiária atinja um segmento de “grileiros” baseados em grandes propriedades.

Uma “novidade” do governo Lula foi o lançamento, em novembro de 2003, do II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), o que, em princípio, poderia indicar um maior compromisso governamental com o tema. No entanto, a análise de suas propostas e metas aponta novamente para mais continuidades do que descontinuidades em relação ao governo anterior, ou seja, o Plano não rompe com as políticas anteriores, embora tenha proposto o assentamento de um número de famílias maior do que aquele realizado no governo FHC. Talvez a diferença mais sensível residisse na proposta de atuar a partir de áreas reformadas (que acabaram não “vingando”) bem como no fortalecimento das condições de infra-estrutura dos projetos.

Embora as metas em termos de famílias assentadas tenham sido modestas (400 mil) em relação ao quadro geral de potenciais demandantes e àquelas contidas no anteprojeto de plano encomendado à época (um milhão de famílias), mesmo assim não foram integralmente cumpridas, como vimos acima. Uma das críticas dirigidas às mesmas centrou-se no fato de que sob a rubrica “assentamentos rurais” computou-se o assentamento de famílias em terras desapropriadas, em terras públicas (federais, estaduais e municipais), além de envolver processos de reordenamento e de regularização fundiária. Podemos supor que, talvez, o recurso ao uso de terras públicas não estivesse nas intenções iniciais do

governo. Mas, diante das dificuldades administrativas e, particularmente jurídicas, de operacionalizar o processo de desapropriação, acabou-se recorrendo a esse instrumento numa proporção acima da desejável. Não foram feitas propostas de alteração na legislação de reforma agrária em vigor, nem mesmo no que se refere à proibição da desapropriação de terras ocupadas e modificação nos índices de produtividade que informam se os imóveis rurais brasileiros são ou não passíveis de desapropriação. Os índices utilizados hoje são os mesmos de 1975. No entanto, avanços foram observados na dotação de recursos para gastos com a função orçamentária do setor agrário (particularmente na arrecadação de terras), no reconhecimento de populações nativas e comunidades tradicionais (quilombos, fundos de pasto, ribeirinhos, etc.), além dos instrumentos relativos às demandas dos movimentos de mulheres. Assim, no que se refere à questão de gênero, um avanço a ser registrado foi a aprovação da obrigatoriedade de emissão do título do lote em nome do casal. Outro ponto importante é a proposta de acabar com a idéia de um modelo único de assentamento em todo o país, associada no PNRA com a incorporação do “conceito de desenvolvimento territorial” na reforma agrária.

Para a regularização das posses, o II PNRA propôs o cadastramento georeferenciado do território nacional, considerando que o programa contribuiria na identificação de áreas que o Sistema Nacional de Cadastro dos Imóveis Rurais desconhece atualmente. O objetivo seria o de “criar uma estabilidade jurídica da estrutura fundiária brasileira, capaz de superar um conjunto de conflitos fruto de ocupações irregulares como a grilagem” (MDA, 2003). Embora a regularização não possa ser considerada como reforma agrária, pode ter um impacto importante em diversas áreas, como por exemplo nas novas fronteiras agrícolas dos cerrados, mas provavelmente também em diversas áreas da caatinga (onde muitos agricultores familiares provavelmente não têm o documento da terra regularizado), do litoral (onde o avanço do turismo tende a estimular a especulação imobiliária e expulsar as populações litorâneas, incluindo pescadores artesanais que em parte também são agricultores familiares) e na região Amazônica.

Com relação ao crédito fundiário, a grande maioria dos setores ligados à luta pela reforma agrária avaliou de forma bastante negativa as elevadas metas incluídas no plano (especialmente em termos proporcionais à meta de assentamentos propriamente ditos), vendo nisso uma continuidade em relação ao governo anterior e aos programas do Banco Mundial que pregam a chamada “reforma agrária de mercado”, e que vem sendo criticada inclusive pela FAO. Este programa de crédito para compra de terras tem sido aplicado principalmente por intermédio dos governos estaduais. Mesmo assim, foram beneficiadas cerca de 35.500 famílias, segundo dados oficiais, número muito abaixo da meta estipulada de 130 mil famílias.

A política de desenvolvimento territorial rural

A partir do Governo Lula, instituiu-se um novo formato de política, optando-se pela construção de uma nova institucionalidade, o território, fundada na representação dos interesses sociais e econômicos da agricultura familiar e que previa a coordenação e a articulação de um grupo de municípios, mantida uma identidade coletiva, em torno de uma estratégia comum. Origina-se daí o PDSTR, que substitui o foco no desenvolvimento

municipal pela abordagem territorial do desenvolvimento e que privilegia um grupo de municípios no lugar de um só, ao contrário da orientação anterior do Pronaf-Infra-estrutura (Torrens, 2007: 79). Além de buscar superar os limites ao desenvolvimento existentes nos municípios, a nova política da SDT parece ser uma estratégia para “driblar” o controle local, visando à superação das amarras do poder das prefeituras e das oligarquias locais (Leite et al., 2005: 21).

No que se refere às arenas de política, a SDT passa a ter papel importante nos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, em todos os níveis. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf, antigo CNDRS) fica sob seu encargo, e cabe à SDT coordenar os debates para elaboração da Conferência Nacional de DRS e um programa nacional direcionado aos territórios (MDA/SDT, 2005). Os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural são também espaços privilegiados da atuação da SDT, e os Conselhos Municipais perdem um pouco de força, sendo suplantados pelos “territórios”, que agregam um conjunto de municípios e cujas instâncias deliberativas ainda não estavam totalmente claras.

Essa mudança no enfoque de desenvolvimento rural operado pela política pública pode ser compreendida dentro de um contexto de mudança na forma de pensar os próprios processos de desenvolvimento regional. Representa o abandono do foco exagerado no “localismo” e no isolamento das iniciativas locais – estimulado, em parte, pelo processo de descentralização – e a retomada da discussão sobre o papel do Estado como principal indutor e promotor dos processos de desenvolvimento, especialmente nas condições de acentuadas desigualdades espaciais (e sociais) características da realidade brasileira. Antes de um “retorno” à centralização, trata-se de uma tentativa de repensar os papéis do Estado e da sociedade civil nas iniciativas que visam ao desenvolvimento, numa perspectiva que delega ao Estado uma posição estratégica na condução do processo (Perafan, 2007).

Pode-se assumir que a adoção dessa abordagem pelo MDA partiu também da reflexão crítica acerca das políticas públicas de desenvolvimento (especialmente no meio rural) até então implementadas. Ainda que tenham logrado algum dinamismo econômico em certas regiões, tais políticas pouco contribuíram para a resolução dos principais obstáculos à conformação de um processo de desenvolvimento, como a pobreza, a fome e a permanência de elevados índices de desigualdade social. Por outro lado, ampliou-se a percepção de que boa parte da população brasileira e dos municípios correspondentes possuía economias que dependiam essencialmente das atividades rurais (agrícolas ou não) para a geração de empregos e a manutenção de sua identidade e sobrevivência, o que por si só já “justificaria” a implementação de ações de desenvolvimento que tivessem como recorte específico os municípios e a população rurais. Cresceu também o reconhecimento de que as áreas rurais passaram por mudanças importantes nos últimos anos, em boa parte derivadas de suas articulações com os centros urbanos próximos e da intensificação dos processos de globalização, que ajudaram a configurar uma nova ruralidade, formada por múltiplas articulações intersetoriais, associada à percepção de que o meio rural não mais se restringia apenas às atividades primárias (Torrens, 2007: 13; MDA, 2007).

Nesse sentido, o objetivo geral do programa consistiu na construção e no desenvolvimento das capacidades locais para a articulação das políticas públicas e dos atores sociais em torno das principais demandas e potencialidades percebidas nos territórios como obstáculo ou como contribuição para seu desenvolvimento, conjugando essas ações em um plano que conformaria um projeto coletivo e negociado de desenvolvimento, o Plano de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR). Sua operacionalização se dá principalmente pela formação de arenas de participação e pela seleção e articulação de projetos em mais de 160 territórios rurais no Brasil.

A SDT entende os territórios como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. Os territórios são determinados a partir da concentração espacial de municípios cuja densidade demográfica não seja superior a 80 hab/km² e cuja população seja inferior a 50.000 habitantes. Uma vez identificados, esses municípios são ordenados com base na concentração de agricultores familiares e famílias assentadas/ acampadas em projetos de reforma agrária. São realizadas consultas e negociações através dos atores sociais de cada estado, cujos resultados são submetidos à apreciação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) respectivo (Brasil, MDA/SDT, 2005d).

Segundo a SDT a abordagem territorial se justifica por vários aspectos, entre os quais:

1. O rural não se resume ao agrícola. Mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais enquanto tal são suas características espaciais: o menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, a menor densidade populacional, o maior peso dos fatores naturais.
2. A escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento. E, ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa.
3. Necessidade de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços e atores locais.
4. O território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento.

A intenção dos programas é garantir que os processos de desenvolvimento envolvam múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o conjunto do território em diferentes áreas, como a econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental.

Até o presente momento foram identificados 160 Territórios Rurais, que são vinculados ao MDA através da SDT. A coordenação dos Territórios Rurais é realizada pela SDT, e, propostas de novos territórios ou modificação de territórios já estabelecidos podem surgir em instâncias locais, devendo ser remetidas aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) para fins de análise e manifestação, que posteriormente as encaminha a SDT. Também nesse sentido, os projetos de desenvolvimento proposto para os territórios rurais surgem nos Colegiados Locais (CODETER) e são apoiados pela SDT, por intermédio do CONDRAF.

Entre os 160 Territórios Rurais identificados, a Região Norte apresenta 32 TR (20% do total); a Região Nordeste apresenta 64 TR (40% do total); a região Centro-Oeste contém 16 TR (10% do total); a região Sudeste com 26 TR (16,25% do total) e; a Região Sul possui 22 TR (13,75% do total). Informações mais detalhadas sobre esses territórios podem ser encontradas no SIT - Sistema de Informações Territoriais, que disponibiliza dados sobre os Territórios Rurais de Identidade organizados por tema, tais como demografia e aspectos populacionais, economia, saúde, educação, entre outros (cf. Tabela 3, a seguir).

Durante o processo de identificação dos Territórios Rurais, a SDT percebeu que alguns territórios apresentavam-se economicamente mais fragilizados que outros, e, com isso, entendeu que alguns territórios necessitavam de uma atenção emergencial com ações ainda mais articuladas. Foi a partir dessa percepção que surge o Programa Territórios de Cidadania, lançado em Fevereiro de 2008, que tem o mesmo referencial conceitual dos Territórios Rurais sendo amparado também pela mesma Portaria, mas com uma gestão bem mais complexa. Resumidamente foi entre os Territórios Rurais que foram selecionados os Territórios de Cidadania. A prioridade era atender territórios que apresentavam baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e, carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo.

O Programa Territórios da Cidadania é uma das ações destinadas a reduzir as desigualdades proposta pela Agenda Social do Governo Federal⁴⁰. Seu objetivo é a *“superação da pobreza e*

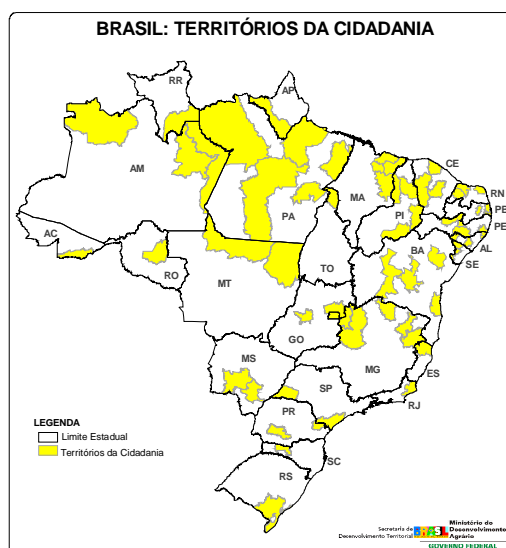
⁴⁰ Entre os objetivos da Agenda Social estão: consolidar uma política garantidora de direitos; reduzir ainda mais a desigualdade social; buscar a gestão integrada das políticas, promovendo oportunidades; pactuação federativa entre União, Estados e Municípios. Assim, para promover a redução das desigualdades o Governo Federal apresentou três eixos: i) O Programa Bolsa Família, que terá seus benefícios recompostos em 18,25% e a ampliação da faixa etária dos beneficiários para 15 e 17 anos; ii) A geração de oportunidades às famílias do Bolsa Família, com a qualificação profissional e inserção produtiva associadas as obras do PAC e com o estímulo à iniciativas em economia solidária locais; iii) O Programa Territórios da Cidadania, que propõe superar a pobreza rural, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável e a geração de oportunidades às famílias pobres rurais. A Agenda Social do Governo Federal, para além da redução das desigualdades apresenta mais seis itens prioritários: juventude, direitos a cidadania, cultura, educação, saúde e segurança. Para atender a preocupação com a juventude o Governo Federal propõe a integração dos Programas de Juventude. Os direitos de cidadania representam a atenção destinada pelo Governo para grupos específicos como as Mulheres, Quilombolas, Povos Indígenas, Crianças e Adolescentes, pessoas com deficiência, povos e comunidades tradicionais e idosos. À todos deve ser garantida a documentação civil básica. A ampliação da saúde, a maior qualidade da educação, a ampliação das políticas da saúde e a segurança pública com cidadania

geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”. Especificamente o Programa visa promover a inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, através do planejamento e integração de políticas públicas. Também se propõe ampliar a participação social e garantir a universalização dos programas básicos de cidadania. O Programa abrange, até o momento, 60 Territórios, mas foi anunciado no último dia 24 de setembro sua expansão para mais 60 Territórios, chegando a 120 Territórios de Cidadania a partir de janeiro de 2009.

Os critérios utilizados na seleção dos Territórios de Cidadania foram: i) menor IDH; ii) maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; iii) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; iv) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; v) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; vi) maior organização social; vii) pelo menos um território por estado da federação.

Os 60 Territórios selecionados até 2008 (cf. Figura 2) representam 958 municípios (17% do total do País), envolvem 350 Comunidades Quilombolas (37% do total do País) e 149 terras indígenas (25% do total do País). Representam ainda 23,9 milhões de habitantes (14% do total do País), sendo que 7,8 milhões estão no meio rural (27% do total do País), 1 milhão são famílias de agricultores familiares (24% do total do País), 319,4 mil são famílias de assentados de Reforma Agrária (40% do total do País), 2,3 milhões são famílias beneficiadas com o Bolsa Família (21% do total do País) e 127,1 mil famílias de pescadores (33% do total do País).

Figura 2 – Brasil, mapa dos 60 Territórios da Cidadania, 2008.



Fonte: Territórios da Cidadania

são as demais ações propostas em prol da Agenda Social (Brasil.Governo Federal, 2008; Guedes e Guedes, 2008).

Estão distribuídos da seguinte forma: Região Norte apresenta 13 TC (21,7% do total); Região Nordeste contém 29 TC (48,3% do total); Região Centro Oeste com 6 TC (10% do total), Região Sudeste apresenta 8 TC (13,3% do total); e; Região Sul possui 4 TC (6,7% do total).

Tabela 3 – Brasil, Territórios Rurais e Territórios de Cidadania, 2008

Região	Territórios Rurais		Territórios de Cidadania	
	Unid.	%	Unid.	%
Norte	32	20	13	21,7
Nordeste	64	40	29	48,3
Centro-Oeste	16	10	6	10
Sudeste	26	16,25	8	13,3
Sul	22	13,75	4	6,7
TOTAL	160	100%	60	100%
Fonte: SIT (Sistema de Informações Territorial)				

Observações sobre o período

As políticas agrícolas, agrárias e rurais, exploradas sumariamente nesse texto, devem ser analisadas, para além das suas especificidades, em função de um contexto político, institucional e econômico maior. No que tange ao setor rural, poderíamos adiantar que os efeitos da política econômica conduzida pelo governo FHC sobre a política agrícola, mostraram-se bastante deletérios, especialmente ao longo do primeiro mandato, marcado pela valorização cambial e pelos efeitos corrosivos da abertura comercial.

No ambiente agrário, objeto das nossas preocupações, apesar dos avanços observados, verificou-se a manutenção dos conflitos sociais, a prática da impunidade e, sobretudo, a idéia de que a coalizão política que cerca a propriedade da terra havia sido derrotada. Na realidade, as transformações provocadas por eventos oriundos, em boa medida dos resultados do Plano Real, “capturaram” as possibilidades de exercício de uma política setorial com um grau de autonomia mais elevado. Isso somente foi relativizado, em parte, durante a administração de Luiz I. Lula da Silva, quando observou-se uma elevação maior dos recursos para o setor rural (patronal e familiar).

No campo da agricultura familiar avanços foram observados na capacidade organizativa local, através da formação dos CMDRs e articulação de um conjunto de pequenos produtores via entidades de representação. Ainda que, invariavelmente, presos a compromissos do clientelismo local, diversos Conselhos tornaram-se efetivamente espaços decisórios importantes para as comunidades de agricultores familiares. Devemos salientar, no entanto, que esses produtores não foram beneficiados igualmente pela política de crédito do Pronaf, que acabou por concentrar seus recursos na modalidade de custeio, nas regiões onde predominavam agricultores familiares mais capitalizados e/ou integrados e nos projetos voltados aos cultivos de produtos como soja, fumo, milho e trigo. Um melhor entrosamento entre as agências governamentais, as instituições financeiras e os tomadores finais, ainda é um desafio a ser superado.

Apesar dos problemas verificados na concessão do crédito, é evidente que a quantidade de recursos destinada a uma política diferenciada como o Pronaf mostrou-se inédita na trajetória da política de financiamento rural no Brasil, ainda que tal desempenho não recomendasse, necessariamente, o cancelamento de programas específicos como o Procerá e o projeto Lumiar, exitosos quanto aos seus objetivos de prover as bases necessárias a uma melhor inserção econômica, social e política dos agricultores assentados.

Alocadas em um único ministério (MDA), algumas políticas aqui analisadas (crédito, acesso à terra, desenvolvimento territorial) foram marcadas por uma intensa disputa em torno do erário público, mesclando os atributos conferidos às políticas redistributivas e regulatórias de que nos fala Lamounier (1994). Ao longo dos governos FHC ficaram expostas as assimetrias de uma ossatura institucional dicotômica (agrário-agrícola). Se por um lado, tal divisão garantiu um tratamento diferenciado, ainda que conflitivo, por parte do governo, aos segmentos de sem-terras, assentados e agricultores familiares; por outro, mostrou o quanto tem sido difícil vencer a herança patrimonialista do agro nacional, acuada somente enquanto o Plano Real ainda sustentava uma expectativa – não realizada – de uma segunda Era Vargas.

Propostas à parte, e apesar de haver unanimidade em considerar que há por parte do governo Lula um maior compromisso com a questão agrária e rural do que os governos anteriores, as limitações na legislação (para a reforma agrária) podem ser apontadas como problema a ser considerado nessa performance. Apenas em 2004 o governo Lula tomou iniciativa neste sentido, buscando introduzir, por meio de medida provisória, alguns dispositivos que talvez acelerem o processo de arrecadação de terras. Essas iniciativas tornam-se importantes na medida em que todas as afirmações oficiais indicam que o governo fará o processo de reforma agrária “dentro da lei”. Mas, mesmo nesse campo, há um grande caminho a percorrer no aprimoramento de tais dispositivos, como sugere o debate em torno dos índices de produtividade, da política de crédito aos assentamentos, na fiscalização das relações de trabalho nas áreas de empresas agropecuárias, na condenação da prática de trabalho escravo, etc. Na área de crédito para agricultura familiar atestou-se, além do aumento dos recursos, um envolvimento maior das agências bancárias, especialmente dos intermediários do setor público (em especial o BNB), além da abrangência do grau de cobertura para um conjunto significativo de atores que, anteriormente agrupados sob o “guarda-chuva” da agricultura familiar, não conseguiam acessar os recursos do crédito. Essa pluralidade de situações ficou evidente na organização, em 2008, da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, que reuniu mais de mil delegados das mais diferentes regiões e situações sociais rurais do país. A inovação institucional mais relevante ficou por conta da criação de um instrumento de ação pública pautado no recorte territorial, malgrado as arestas ainda apresentadas pelo PDSTR e a transição “atropelada” deste programa para o recente Territórios da Cidadania.

Bibliografia

- ABRUCIO, F. L. Brésil : la reforme de l'Etat dans l'impasse. Problèmes d'Amérique latine, Argentine, Brésil, Colombie, Mexique, Pérou : un bilan de quinze ans de décentralisation. N°37 nouvelle série. P.9-38. 2000.
- ALMEIDA (de) P. R. e Queirós Mattoso K. *Une histoire Du Brésil pour comprendre Le Brésil contemporain*. Paris : L'Harmattan. 2002.
- ARRETCHE, M. Federalismo, políticas e instituições: o Brasil em perspectiva comparada. In: Diniz, E. (org.), *Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*, R. Janeiro, Editora FGV, 2007, 263-300.
- BELIK, W. *PRONAF: Avaliação da operacionalização do programa*. Campinas: IE/UNICAMP, 1999.
- BELIK, W. *Um estudo sobre o financiamento da política agroindustrial no Brasil (1965-1987)*. Campinas: IE/UNICAMP, 1994. (Texto para Discussão, 35).
- BELIK, Walter. Mudanças no padrão de intervenção do Estado no complexo agroindustrial brasileiro. *Raízes*, Campina Grande, ano XVII, n.18, p. 9-25, set., 1998.
- BELLUZZO, L. G. ,ALMEIDA, J. G. d. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. 1a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BELLUZZO, L.G.M., ALMEIDA, J.S.G. A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira. In: Belluzzo, L., Batista Jr., P.N. (orgs.). *A luta pela sobrevivência da moeda nacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- BENNASSAR, B. e MARIN, R. *Histoire Du Brésil. 1500-2000*. Ed. Fayard. 2000.
- BILBERG, I. *Trajectoires politiques et institutionnelles Du Mexique et Du Brésil : les relations entre l'Etat et le syndicalisme* In Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation. Paris: Karthala, 2004, pp113-147.
- BONNAL, P. e MALUF, R.S. *Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil*. R. Janeiro, CPDAS/UFRRJ, 2007, 15p. (I Colóquio de Desenvolvimento Territorial Sustentável, Florianópolis, 2007).
- BONNAL, P., *Territórios da Cidadania: evolução ou revolução das políticas públicas no meio rural brasileiro?*, R. Janeiro, CPDA/UFRRJ, 2008 (OPPA, Boletim 14)
- BRASIL / Presidência da República / Câmara da Reforma do Estado. *Plano diretor da Reforma do aparelho do Estado*. Brasília: PR/ Câmara da Reforma do Estado, 1995.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. Departamento de Cadastro e Informações. *Anuário Estatístico do Crédito Rural*. Brasília: Bacen, vários anos.
- BRASIL. Ministério da Agricultura e do Abastecimento. *PRONAF: construindo as instituições do desenvolvimento rural*. Brasília: MAA/SDR, 1998.

- BRASIL. Ministério da Agricultura e do Abastecimento. *PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. Brasília: MAA, 1996.
- BRESSER PEREIRA, L. C. *Interpretações sobre o Brasil*. In: M. R. Loureiro (Org.) 50 anos de ciência econômica no Brasil. Rio de Janeiro Vozes - FIPE. Pensamento, Instituições, Depoimentos. pp. 17-69. 1997.
- BRUNO, R. *et al. Grupos de Solidariedade, Frentes Parlamentares e Pactos de Unidade e Ação. Em pauta o fortalecimento e a disputa pela representação patronal no campo*. R. Janeiro, CPDA-UFRRJ/REDES/IICA, 2008 (Relatório de pesquisa)
- BUAINAIN, A.M. *Trajetória recente da política agrícola brasileira*. Campinas: Projeto FAO/036/ BRA, 1997.
- BUAINAIN, A.M., REZENDE, G.C. Ajuste, inflação e agricultura no Brasil: a experiência dos anos oitenta. In: Ramos, P., Reydon, B. (orgs.) *Agropecuária e agroindústria no Brasil: ajuste, situação atual e perspectivas*. Campinas: ABRA, 1995.
- BUARQUE DE HOLANDA, S. *Raízes do Brasil*. 26ª edição. São Paulo : Companhia das Letras. 1995.
- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. 1a. ed. São Paulo: Editora Unesp/Unicamp, 2002.
- CASTRO, A. B. **Renegade Development: Rise and Demise of State-Led Development in Brazil**. In: W. Smith et al (org.) *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America*, Transaction Publishers, 1993.
- CINTRA, M.A.M. Suave fracasso: a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005. *Novos Estudos CEBRAP*, 73, 2005.
- CRUZ, P.R.D. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v.5, n.1, p. 121-146, 1995.
- CRUZ, P.R.D. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira. *Economia e Sociedade*, Campinas, n.3, p. 65-80, dez., 1994.
- DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: Grimson, A. (comp.). *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso, 2004.
- DELGADO, G. **Questão agrária brasileira no pós-guerra e sua configuração contemporânea**. In: Ramos Fo., L.; Aly Jr., O. (eds.) *Questão agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual*. São Paulo: Incra/Embrapa, 2005.
- DELGADO, G.C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. Campinas: Ícone, 1985.
- DELGADO, N., BONNAL, P. e LEITE, S. *Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. R. Janeiro, OPPA-CPDA/UFRRJ, 2007, 46 p. (Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ, Rel. Parcial)

- DINIZ, E. *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1978.
- EVANS, P. Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro Editora UFRJ, 2004 (Edição original: 1995).
- EVANS, P. O Estado como problema e como solução. *Lua Nova*, São Paulo, n.28/29, p. 107-156, 1993.
- FAORO, R. Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro. 2ª Edição. Porto Alegre: Editora Globo, 2000 (Primeiro edição 1958).
- FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da USP: Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 2000.
- FIGUEIREDO, F. "As Transformações do Pós-Guerra e o Pensamento Econômico da CEPAL". *Revista de Economia Política*, 10(4)1990, 138:150.
- FREYRE, G. Casa Grande e Senzala. 51ª edição. São Paulo : Global, 2006 (Primeira edição 1933).
- FURTADO, C. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Companhia Das Letras. 2006 (Primeira edição 1959).
- GASQUES, J.G., VILLA VERDE, C.M. *Prioridades e orientação dos gastos públicos em agricultura no Brasil*. Brasília: IPEA, 1995. (Texto para Discussão, 365).
- GASQUES, J.G., VILLA VERDE, C.M.. Novas fontes de recursos, propostas e experiências de financiamento rural. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 34, n.3/4, p. 39-80, dez., 1996.
- GASQUES, J.G., VILLAVARDE, C.M. Financiamento da agricultura: outras alternativas. *Preços Agrícolas*, Piracicaba, p. 13-15, jun., 1999.
- GOLDIN, I. ,REZENDE, G. C. d. *A agricultura brasileira na década de 80: crescimento numa economia em crise*. 1a. ed. Rio de Janeiro: IPEA, 1993.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Complexos agroindustriais e outros complexos. *Reforma Agrária* 21(3): 5-34, 1991.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Condicionantes para um novo modelo agrário e agrícola. In: Appy, B. et al. *Crise brasileira: anos oitenta e governo Collor*. São Paulo: CGIL/CUT, 1993.
- GUEDES PINTO, L.C. *Notas sobre a política de crédito rural*. Campinas: UNICAMP, 1981. (Texto para discussão, 4).
- HELFAND, S. The political economy of agricultural policy in Brazil: decision making and influence from 1964 to 1992. *Latin American Research Review*, v. 34, n.2, 1999.
- JESSOP, B. *Changing forms and functions of the State in an era of globalization and regionalization*. Paris: Trabalho apresentado à Conferência do EAIE, 1992.

- KAGEYAMA, A. (coord.). O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. Delgado, G. et al. (orgs.) *Agricultura e políticas públicas*. Rio de Janeiro: IPEA, 1990.
- LAMOUNIER, B. (coord.) *Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão*. Brasília: IPEA, 1994. (Estudos de Política Agrícola, 9).
- LAUTIER, B. e MARQUES PEREIRA, J. Introduction. *In* Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation. Paris: Karthala. pp7-23, 2004.
- LEITE, S. (coord.). Políticas Públicas e Agricultura no Brasil. Porto Alegre : Ed. Da Universidade/UFRGS, 2001.
- LEITE, S. *Inserção internacional e financiamento da agricultura brasileira (1980-1996)*. Campinas: IE/Unicamp, 1998. (Tese de doutorado).
- LEITE, S. P. e ROMANO, J. O. *A institucionalidade no setor agrícola e rural: o caso do Brasil*. R. Janeiro, BID/REDCAPA, 1999, 42 p.
- LEITE, S. P. *Revisitando o papel da agricultura no desenvolvimento brasileiro : notas sobre a insustentabilidade do predomínio de uma estratégia agroexportadora*. Brasília : MDA/CONDRAF, 2005.
- LOPES, M.. *Proposta de reformulação da comercialização agrícola*. Rio de Janeiro: IPEA, 1994.
- MADDINSON, A. L'économie mondiale 1820-1992. Analyse et statistiques. Paris : OCDE, Études Du centre de Développement. 1995.
- MAHONEY, J. Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective, *Studies in Comparative International Development*. Vol. 36, nº1, pp 111-141.
- MALUF, R. S., *Um "mal necessário"? Comercialização agrícola e desenvolvimento capitalista no Brasil*, R. Janeiro, IPEA, 1992 (Cadernos de economia Nº 12)
- MARIN, R. Le XX^e siècle brésilien in B. Bennassar e R. Marin. *Histoire du Brésil 1500-2000*. Paris : Fayard.
- MEDEIROS, L.S. *História dos movimentos sociais no campo*. R. Janeiro: FASE, 1989.
- MULLER, P. (1990), *Les politiques publiques*, Paris, 6^a Ed, 2006. [Coll. *Que sais-je*].
- MULLER, P. *Référentiel* in L. Boussaguet, D. Jacquot e P. Ravinet (Ed.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Les presses de Sciences Po. Pp. 370-376. 2004.
- NORTH, D.C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.
- OLIVEIRA, J.J. *O impacto da crise fiscal brasileira dos anos 80 no crédito rural: mecanismos e instrumentos alternativos de financiamento agrícola*. São Paulo: EAESP/FGV, 1995. (Diss. de Mestrado).

- ORTEGA, A.C. *Acción colectiva y articulación de intereses en los complejos agroindustriales brasileños: organizaciones especializadas por productos e interprofesiones*. Córdoba: Univ. de Córdoba, 1995. (Tese de Doutorado).
- PALMEIRA, M., LEITE, S. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. In: Santos, R., Costa, L.F. (orgs.) *Política e Reforma Agrária*, Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- PRADO Jr., C. Formação do Brasil contemporâneo. 23ª Edição. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2004. (Edição original 1942).
- PRATES, D. M. A inserção externa da economia brasileira no governo Lula. Carneiro, R.(ed.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. 1a. ed. São Paulo: Edunesp. 2006. p. 133-172.
- REZENDE, G. C. Agricultura e ajuste externo no Brasil: novas considerações. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 19, n.3, p. 553-578, dez., 1989.
- REZENDE, G.C.de. (coord.) Os impactos fiscal e monetário do crédito rural. *Estudos de Política Agrícola*, Brasília, n.6, p. 79-98, jan., 1994.
- REZENDE, G.C.de. *Evolução da conjuntura e mudanças na política agrícola*. Rio de Janeiro: IPEA, 1999 (Relatório de pesquisa ao CNPq).
- SCHNEIDER, S., SILVA, M.K. e MARQUES, P.E.M. (orgs.), *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*, P. Alegre, Editora da UFRGS, 2004.
- Schneider, S., Silva, M.K. e marques, P.E.M. (orgs.), *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*, P. Alegre, Editora da UFRGS, 2004.
- SERVILHA,V. *O financiamento da agricultura brasileira*.Campinas: IE/UNICAMP, 1994.
- SILVA, E.R. *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF: uma avaliação das ações realizadas no período 1995/1998*. Brasília: IPEA, 1999.
- SKIDMORE, T. Brasil : de Castelo a Tancredo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SKIDMORE, T. Brasil : de Getúlio a Castelo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- THATCHER, M. Réseaux (policy network) (2004), in BOUSSAGUET, L. *et al. Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Les Presses de Sciences Po, 384-392.
- TUBIANA, L. (1985). O comércio mundial dos produtos agrícolas: da regulação global ao fracionamento dos mercados. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, ano 6, n.2, p. 103-126.
- VEIGA, I., OLIVEIRA, (de) M., C., BENTES, F. Efeitos da interação entre políticas e dinâmicas locais sobre a agricultura familiar na região sul e sudeste paraense. En cours de publication.
- VIDOTTO, C.A. *Banco do Brasil: crise de uma empresa estatal do setor financeiro (1964-1992)*. Campinas: IE/ UNICAMP, 1995. (Dissertação de Mestrado).

Anexo: Tabela sintética 3i

Herança colonial e Brasil imperial (até 1889)

Contexto	Idéias	Interesses	Instituições	Instituições agrícolas e rurais
Século XVIII. A “aliança” luso-inglesa. A dominação econômica e política da Inglaterra sobre Portugal.	Mercantilismo português Contestação republicana e democrática.	A Administração colonial e os exportadores portugueses. Em segundo lugar os agro-exportadores e os mineiros ligados ao comércio exclusivo.	Pacto colonial e exclusivo comercial (exclusivo metropolitano).	Sesmarias, Sistema produtivo baseado na concentração de terra e mão-de-obra escrava ligado ao sistema patrimonial do Coronelismo (colisão e aliança entre interesses privados e públicos).
O Brasil componente dominante da economia de Portugal por causa dos altos preços do algodão e açúcar Guerras napoleônicas entre França e Inglaterra. Chegada da família imperial. Economia agrícola diversificada em todas as regiões do Brasil	Idéias das luzes nas elites intelectuais portuguesas em Portugal e no Brasil. Mercantilismo português “ <i>éclairé</i> ” no quadro da aliança comercial e política com a Inglaterra. Manutenção do sistema escravocrata.		Tratado de comércio de 1810 com a Inglaterra, entrada dos barcos ingleses nos portos brasileiros (taxa 24% ou 16% <i>ad valorem</i> dos produtos ingleses). Aplicação pelos ingleses do tratamento do país mais favorecido (bom para o algodão, mau para o açúcar). Cláusula de extinção do mercado de escravos no Hem. Norte. Criação do Banco do Brasil	Concentração fundiária pela atribuição ou ocupação-legalização de terra pública.
Independência do Brasil, 1o. império, regência, redução dos preços agrícolas de exportação	Em Portugal, idéias liberais e constitucionalistas No Brasil, liberalismo escravocrata, nacionalista e constitucionalista.	Oligarquias agrárias regionais organizadas entorno dos diversos produtos de exportação. Oposição entre essas oligarquias quanto a política comercial (exportadores de açúcar e algodão e de charque).	Eleição dos representantes do Brasil à Corte portuguesa. Tentativa de impor uma reforma administrativa territorial eleita, dependente de Lisboa. Após a Independência. Assembléia constituinte (1823). Carta (1823) e ata adicional (1834). Política comercial.	Concentração de mão-de-obra graça a legislação favorável ao trabalho escravo e/ou assalariado a baixo custo. Regras de comércio exterior controlado pelo Estado mediante o sistema patrimonial.
2o. império. Surgimento da economia cafeeira.	Liberalismo com produção baseada na mão-de-obra servil	Oligarquias agrárias (café, borracha e açúcar)	Conselho de Estado, formado pela inteligência da época.	

Equipamento do Brasil: estrada da Paraíba-Rio, Zona de café Paulista-Santos, Porto de Santos, transporte fluvial, equipamento urbano. Comércio externo brasileiro estruturalmente em excedente (desde 1860).	Oposição entre federalistas e independência. (??) Oposição entre abolicionistas e anti-abolicionistas. Equipamento e a modernização do Brasil no marco dos mercados internacionais	Capital comercial Industriais têxteis, banqueiros,	Políticas comerciais (15 a 24% sobre produtos importados), atração capital estrangeiro. Endividamento externo (Inglaterra). Lei contra a vadiagem Lei da terra (1850) bloqueada, Lei da extinção do tráfico negreiro (1850) e política de emigração Lei Áurea (1888)	
Queda do Império e proclamação da República	O positivismo militar: contestação do poder dos juristas, ateísmo, Republicanismo liberal elites agrárias	Fazendeiros de café paulistas		

A aliança Oligárquica – primeira república (1888-1930)

Contexto	Idéias	Interesses	Instituições	Instituições agrícolas e rurais
A República militar de 1889 até 1894 (Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto)	<p>Positivismo (militares),</p> <p>Liberalismo agrário (agroexportadores), produção baseada na mão-de-obra assalariada e ao coronelismo</p> <p>Implementação da indústria necessitando políticas protecionistas.</p>	Fazendeiros de café, grupo dominante. Agroexportadores de um lado parcialmente opostos aos industriais emergentes. Constituição da burguesia urbana e industrial (com origens no café e no comércio)	<p>Constituição de 1891: liberalismo, presidencialismo, federalismo (descentralização), elitista (voto masculino, exclusão dos analfabetos)</p> <p>Depreciação de 1896, revalorização em 1898. (Encilhamento)</p>	
<p>1894 instalação da República dos governadores.</p> <p>Auge da economia cafeeira. A emergência dos USA como parceiro comercial do Brasil</p> <p>Queda do algodão e do açúcar, ciclo da borracha</p> <p>Migração européia</p> <p>1ª crise de sobre produção cafeeira (1896)</p> <p>1ª guerra mundial.</p> <p>Anos 1920 e seguintes: Industrialização.</p> <p>Entrada de capital e estrangeiro.</p> <p>Migração estrangeira em meio urbano</p>	<p>Liberalismo agrário</p> <p>Protecionismo (meio industrial) em emergência.</p> <p>No meio urbano, emergência do movimento anarco-sindical e , de maneira quase clandestina, do comunismo.</p> <p>Tenentismo (nacionalismo antiliberal)</p>	<p>Grupos secundários ou emergentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Outros agroexportadores e produtores agropecuários para o mercado interno • Industriais em emergência (ver acima) • Classes populares urbanas em emergência, • Militares 	<p>Pacto oligárquico (a partir de 1898): acordo ligando presidente da República presidentes dos estados sobre política e candidatos às próximas eleições.</p> <p>Coronelismo.</p> <p>Forte redistribuição fiscal.</p> <p>Política de migração estrangeira em meio rural (1880- 1902 aproximadamente: Subsidio da imigração até 1902 (ajuda para as famílias)</p> <p>Estruturação do movimento sindical (1908)</p> <p>Estruturação do serviço de repressão: criação da DOPS(?) (1925).</p> <p>Criação do PCB (1922)</p>	<p>Acordo de Taubaté: apoio ao preço do café (mediadas fiscais, de desincentivo a nova produção, compra publica e estocagem, financiamento infra-estrutura com crédito internacional) (fevereiro 1906).</p> <p>Criação do Instituto do Café (1924), regulação do mercado.</p> <p>Ações tópicas relativas ao abastecimento do mercado interno</p>

Aliança burguesia industrial e classes populista (1930-1964)

Contexto	Idéias	Interesses	Instituições	Instituições agrícolas e rurais
1930- 1937. A Revolução varguista. O poder dos tenentes. A crise econômica (desvalorização do mil-réis) e desenvolvimento da indústria de bens de consumo não duráveis (têxtil e produtos alimentares) A revolução constitucionalista. A constituinte de 1934. A estruturação da ANL e do partido comunista. A intentona. A repressão comunista. O pronunciamento	<p>A construção de uma ideologia entorno de um projeto de desenvolvimento nacional com aportes fragmentados de: tenentismo, populismo, fascismo, comunismo.</p> <p>Intervenção do Estado na compra de café como política anti-cíclica de combate à crise internacional.</p> <p>Oposição com os movimentos liberais agroexportadores paulista (a revolta de SP, em 1932, tem patrocínio industrial e dará origem à Assoc Bras. Ind de Base –ABDIB)</p>	<p>Industriais nacionais</p> <p>Massa popular urbana (mediante o processo populista)</p> <p>Classes intelectual e media</p>	<p>1930. Reforma administrativa: criação do ministério da educação e da saúde e do ministério do trabalho e comercio. Regulamentação do trabalho em favor do trabalhador urbano (1930-31)</p> <p>Constituição de 1934</p> <p>Criação da USP (1934)</p> <p>Centralização do Estado</p>	<p>Criação Conselho do café (1931) seguido do Departamento Nacional do Café (1933), política de preço mínimo garantido e redução do endividamento. Financiamento pelo Banco do Brasil e taxas sobre importações. (retomada do crescimento em 1932, crise resolvida em 1934)</p> <p>Criação do IAA (1933)</p>
1937-1945. Estado Novo. A aproximação dos países do eixo. A entrada dos USA na guerra e a integração do Brasil na Aliança. Nacionalismo, centralismo autoritário e corporativista. O Estado (forte e centralizado) é o motor do desenvolvimento econômico e deve garantir a defesa da população frente aos empresários. Necessidade de construir uma identidade mediante normas culturais nacionais.	Formalização progressiva da idéia de substituição das importações	<p>Burguesia industrial</p> <p>A classe operaria urbana</p> <p>Os interesses da oligarquia cafeeira e das oligarquias agrárias regionais não são esquecidos</p>	Recentralização (supressão do imposto de importação, designação dos interventores, implementação dos departamentos de estado.	Criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (1937)
A emergência da ideologia de segurança nacional			<p>Reforma administrativa: criação do DASP (dep ad e serviço publico) (1938), modificação regras de contratação pública. Legislação do trabalho (1943) baseada numa organização corporativista.</p> <p>Criação de um setor produtivo estatal: Companhia Siderúrgica Nacional (1941), Companhia Vale do Rio Doce ((1942), Companhia Hidrelétrica do São Francisco (1945)</p>	<p>Criação CFP (1943)</p> <p>Criação PGPM em 1945 (AGF+EGF)</p>

			Conselho nacional do petróleo (1938)	
Constituição de 1946: incluindo o voto das mulheres, mas recusando os analfabetos. Direito de greve reconhecido, mas controlado. Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), aproximação dos USA num contexto da guerra fria emergente. Rompimento das relações diplomáticas com URSS	Oposição acirrada entre nacionalismo e liberalismo num contexto de crescimento das idéias sobre segurança nacional e o combate ao comunismo sob pressão concrescente dos USA (i) Breve retorno da ideologia do Estado mínimo e economia primário-exportadora.	Burguesia industrial e agrária	Liberalização da taxa de cambio, rapidamente transformado em licença de importação. Implantação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) de controle do comunismo (1947) Entrada do Brasil na OEA	
Eleição de Vargas (1951) Eisenhower Presidente dos USA (1953) e degradação das relações entre Brasil e USA . Sucídio de Vargas (1954).	(ii) Reabilitação do Estado. A industrialização substitutiva das importações e o corporativismo motores do desenvolvimento econômico.	Burguesia industrial, (Trabalhadores urbanos)	Criação do BNDE, BNB (1952), Superintendência do plano do Desenvolvimento da Amazônia Plano Carbono e hidrelétrico Petrobrás (1952) Eletrobrás Modificação da política cambial (desfavorável aos cafeicultores)	Emergência das ligas camponesas Primeiras ACAR (48-56) na iniciativa em estados, MG-Nordeste e Sul ,em cooperação com USA (AIA),
Eleição de J. Kubitscheck (1956), pressão da UDN e tentativa de golpe. Nova aproximação com os USA e também com a URSS. Inauguração de Brasília (1960). Ruptura com o FMI. Eleição de Jânio Quadros (1960).	(iii) Idéias nacional-desenvolvimentistas (ISEB-CEPAL), o investimento público, o IDE e o financiamento internacional como motores do crescimento. Desequilíbrios regionais	Burguesia industrial Empresários estrangeiros (Trabalhadores urbanos)	SUDENE (1959) Plano de metas (energia, transporte, alimentação e indústria de base) Instalação indústria automobilística (1958) Endividamento externo e inflação	Implementação da extensão técnica agropecuária, sistema ABCAR (1956), a partir das iniciativas estaduais Emergência do MASTER Reforma agrária (bandeira)

<p>Jango Presidente (1961). Tentativa de implementar as reformas de base. Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963). Inflação elevada</p>	<p>(iv) trabalhismo, corporativismo e desenvolvimento autocentralizado. Teoria da dependência.</p> <p>Exacerbação das oposições políticas (direita- esquerda em torno das reformas de bases e intra-esquerda)</p>	<p>Trabalhadores urbanos e rurais</p>	<p>Emergência ou fortalecimento dos movimentos sociais: CGT, UNE, JUC, Golpe de Estado (1964) Constituição (1967): eleição indireta,</p>	<p>Fortalecimento das ligas camponesas, implementação do sindicalismo de trabalhadores rurais e desenvolvimento dos movimentos de igreja em meio rural, MEB.</p> <p>Estatuto do trabalhador rural (2/3/1963): direitos sociais mínimos.</p>
--	---	---------------------------------------	--	---

Aliança entre as burguesias industrial e agrícola e as forças armadas (1964-1985)

Contexto	Idéias	Interesses	Instituições	Instituições agrícolas e rurais
<p>Crise política. Conspiração militar-civil para tirar Goulart e derrotar a “ameaça comunista”. Pronunciamento de 1964. Alinhamento do governo brasileiro com a política externa norte-americana. Castelo Branco (1964). Bipartismo (1965). Costa e Silva (1967). A Frente ampla (1966) e sua proibição (1968). Passeata dos 100 mil, 25 de junho de 1968. As greves e reação da Igreja de 1968. Início da luta armada AI-5 (13/12/68) e o domínio da linha dura.</p>	<p>Nacionalismo e segurança nacional: (controle do comunismo, predominância do Estado sobre o coletivo, papel estratégico das forças armadas, o desenvolvimento como componente da segurança e independência nacional (ESG, IPES, IPAD). Modernização conservadora (no campo)</p>	<p>Burguesia industrial e agrária nacional, Empresas públicas e tecnoburocracias</p> <p>(essa célula pode ser reunida à que vem abaixo)</p>	<p>SNI, tribunais militares, censura, AI's Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) – Campos e Bulhões lei 4357 – indexação, criação da ORTN Criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) Instituição do Conselho Monetário Nacional – segunda metade de 1964 Banco Central – abril de 1965 Constituição do sistema nacional de financiamento (BACEN e CMN), Criação da Sudam (1966) e implementação do PIN (Programa de Integração Nacional) (i) Política de ajuste econômico (liberalização do trabalho, diminuição da renda real, diminuição do consumo público e privado) (ii) política de crescimento econômico Constituição de 1967</p>	<p>Lei sobre o estatuto da terra (30/11/1964), mas o dispositivo sobre a reforma agrária não foi aplicado. Mudança no Comércio Exterior: romperam com a idéia da corrente do “estrangulamento das exportações” Implementação do SNCR (1965) e obrigatoriedade bancárias (25% dos depósitos a vista para créditos rurais).</p>
<p>Junta Militar (1969) Médici (1969). 1970 – Seca no Nordeste Guerrilhas e crescimento da oposição armada (1969 – 1975): guerrilha urbana, Araguaia Milagre Econômico (1969-1973)</p>	<p>Nacionalismo, segurança nacional, terceiro-mundista e desenvolvimentista : o “Brasil Grande”</p>	<p>Burguesia industrial e agrária nacional, Empresas públicas e tecnoburocracias</p>	<p>Operação Bandeirantes (Oban) substituída pelo DOI-CODI (em vários estados) Lei de Segurança Nacional - 1969 1º PND Políticas de estimulação das exportações: mini- desvalorizações, isenções fiscais, crédito à exportação Estimulação do IDE e investimento público</p> <p>Redução da remuneração real do trabalho (indexação dos salários), limitação dos investimentos mas forte investimentos produtivos e infra-estruturas produtivas e de comunicação.</p>	<p>FUNRURAL (1971); primeira medida social de aposentadoria. Rodovia Transamazônica Implementação do INCRA e início da colonização na Amazônia mediante os programas PADs e PICs. e dos pólos de desenvolvimento (Poloamazônia, polocentro, polonoroeste).</p> <p>Transformação do sistema ABCAR em Emater e Embrapa (1974)</p>

			Abertura da diplomacia para os países do Sul (África)	
<p>A distensão.</p> <p>Geisel (1974). Arena perde as eleições legislativas de 1975. A Comissão Justiça e Paz (1976). Greves operárias (1978-1980). Revogação do AI5 (1978). Figueiredo (1979). Greves na mata pernambucana (1979), Anistia geral (1979) Choques petrolíferos (1973, 1979). Retorno do multipartidismo (1979). Plano Volcker (USA) encarecimento do dólar (1979).</p>	<p>Nacionalismo, segurança nacional, tercer- mundista e desenvolvimentalista.</p> <p>Substituição das importações dos produtos intermediários e bens de equipamentos.</p>	<p>Burguesia industrial e agrária nacional,</p> <p>Empresas públicas</p> <p>Progressivamente, os outros atores sociais conseguem certa visibilidade institucional e brigam por medidas de políticas públicas.</p>	<p>2º PND focalização na produção de bens intermediários e equipamento.</p> <p>Grandes obras hidrelétricas (Tucurí, Itaipu), Proálcool (1975), Acordo com Alemanha de cooperação nuclear., ferrovia do aço (não concluído)</p> <p>Pacote de Abril (abril de 1977)</p> <p>Endividamento internacional e explosão da dívida externa e da inflação</p> <p>1978 - Revoga o AI-5</p> <p>Adesão da Igreja Católica à teologia da libertação e desenvolvimento rápido dos movimentos sociais ligados à Igreja e tem um papel de oposição política.</p> <p>1979 – Nova Lei Orgânica dos Partidos: Surgem PT (Partido dos Trabalhadores), o PDT (Partido Democrático Trabalhista) e o PP (Partido Popular).</p> <p>Emergência do novo sindicalismo urbano, emancipado do Estado. Duas vertentes CUT e CGT Fortalecimento da CONTAG e da CPT.</p>	<p>Forte incremento do crédito rural e do PGPM (pico 1978 quando o crédito preferencial equivaleu a 85% do PIB agropecuário)</p> <p>Criação do MST (1984)</p>

O Pacto democrático-liberal (a partir de 1985)

Contexto	Idéias	Interesses	Instituições	Instituições agrícolas e rurais
Eleição de Tancredo Neves (15/01/85), substituição por Sarney (1985). Hiperinflação	A democracia e o Estado atuante.	Capital dos setores exportadores. Setor Financeiro Nacional e Internacional	Financiamento do déficit mediante o endividamento interno, sucessões de planos monetários sem efeito: Plano Cruzado (86), plano Bresser (87), plano verão (89) Redução dos incentivos à exportação e Constituição de 1988: presidencialismo, eleição direta, separações dos 3 poderes, voto a partir de 16 anos, aberto aos analfabetos, descentralização, liberalização dos sindicatos do controle do Estado, direito a greve, reconhecimento monopólios públicos e direitos sociais (aposentadoria). Criação da STN e unificação do Orçamento (OGU). Criação da UDR e articulação das organizações patronais (SNA, CNA, SRB, OCB).	Nova exigibilidade bancária (1987) com a criação da Caderneta de Poupança Rural (BB, BNB, BASA). Redução (1983) do subsídio no crédito agrícola. Uso de recursos dos novos fundos constitucionais (FCO, FNE, FNO) para crédito rural início da abertura comercial agrícola. Criação do MIRAD e implantação do I PNRA Expansão da PGPM
F. Collor (1990). Hiperinflação. Integração econômica regional.	Liberalização econômica, abertura comercial, privatização, Estado mínimo,	Burguesias industrial e rural detentores de capital.? Setor Financeiro	Plano Collor (1990): congelamento da poupança, privatização, abertura comercial e fechamento empresas públicas Plano Collor 2 (1992) Tratado de Assunção (1991)	Extinção da Embrater, criação da ASBRAER Lei agrícola estabelecendo o preço de liberação de Estoques (1991). Forte queda do apoio público via PGPM e crédito agrícola. DNTR/CUT
I. Franco (1992),	Liberalização econômica, abertura comercial, privatização, Estado	Setor Financeiro Nacional e Internacional	Plano Real, (eliminação dos mecanismos de indexação da economia)	Geração de uma crise da dívida rural no setor patronal como

	mínimo. Gestão externalidades sociais e ambientais pelo Estado	Indústrias que sobrevivem ao choque Ruralistas	Primeira política de segurança alimentar	consequência dos planos de ajustes econômicos. Implementação da previdência rural instituída pela CF-88 (1991/2) Criação da secretaria de desenvolvimento rural (1994) Afiliação de federações da Contag a CUT (1994) CONSEA Criação da ABAG
FHC (1995), Estabilização econômica e controle da inflação. Competitividade. Integração econômica regional. FHC (1999), Crise econômica (1998),	Retomada lenta do processo do planejamento público, via PPA: Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – ENID Programa Avança Brasil de orientação dos Investimentos Reforma do Estado		Privatização, extinção dos monopólios públicos sobre petróleo, minas, gas, telecomunicação Reforma fiscal (1998). Comunidade Solidária Lei Kandir Início do Mercosul (1995) MARE (1995)	Criação do Pronaf (1995) Programa de Crédito Fundiário e Reforma agrária de mercado Início dos programas de tratamento da dívida rural (1995): Pesa, Recoop. Definição de mecanismos financeiros privados (1994): CPR (cédula de Produto Rural), CPR-F, ou a partir do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador: os programas BNDES). Criação do MEPF em 1996, transformado em MDA em 1999
Lula (2003), Lula (2007)	PPA – tentativa de buscar uma territorialização dos investimentos PAC – programa de aceleração do crescimento. Retomada das taxas de crescimento e do emprego no início do segundo mandato.	Demanda dos grupos sociais articulados a movimentos rurais e urbanos Reestruturação do setor público	Ampliação das políticas de transferência de renda (fome zero, bolsa família) Políticas de desenvolvimento territorial Política de estímulo à exportação primária	Criação SDT (2004), Lei sobre agricultura familiar (2006) Extensão da exigibilidade bancária rural a bancos cooperativos (Bancoob e Bansicred) Ampliação das políticas para a agricultura familiar em volume e natureza: seguro de renda; Política Nacional de ATER; PAA; PNBD; PGPAF

				LOSAN II PNRA Novos títulos privados para financiamento agrícola (LCA, WA, etc.) Refinanciamento da dívida de grandes produtores Fortalecimento do agronegócio
--	--	--	--	---

Formação Agropecuária do Sudeste Paraense: Atores, Conflitos e Projetos de Desenvolvimento

William Santos de Assis⁴¹
Fábio Leandro Halmenschlager⁴²
Myriam Oliveira⁴³

Introdução

Este estudo teve por objetivo identificar e analisar os grandes traços da ação governamental na região do sudeste do Pará, especialmente no que se refere às políticas públicas direcionadas à agricultura. A base utilizada para essa análise foi a bibliografia existente sobre a região e trabalhos de pesquisa desenvolvidos pelos próprios autores deste texto.

Foram identificados quatro grandes períodos que dizem respeito a momentos de ruptura e redefinição de políticas públicas. Os períodos estão fortemente relacionados à periodização no âmbito nacional e são, em grande parte, por esta influenciados. Os períodos analisados foram: o período da aliança oligárquica (1889 – 1930); o período do pacto populista (1930 – 1964); o período do pacto militar (1964– 1985) e; o período atual do “pacto” democrático-liberal (a partir de 1985).

Em cada um desses períodos buscou-se entender como evoluiu a relação entre o Estado e a agricultura e como esta contribuiu para a formação econômica e social da região sudeste do Pará. Um traço comum na maior parte do período analisado, foi o grande desequilíbrio entre os atores sociais implicados na agricultura. A concentração fundiária e econômica favoreceu a dominação política que persistiu até os tempos atuais. O domínio sobre a propriedade da terra, seja por meio de mecanismos legais ou ilegais, associado a arranjos políticos, sempre conferiu autoridade a um grupo pequeno de privilegiados e autorizou o uso da força até mesmo fora da esfera do Estado.

⁴¹ Sociólogo, Universidade Federal do Pará (UFPA/Marabá), william.assis1@gmail.com

⁴² Sociólogo, Universidade Federal do Pará (UFPA/Altamira), fabiohalmenschlager@gmail.com

⁴³ Socióloga, Universidade Federal do Pará (UFPA/Marabá), doutorando na PGDR/UFRGS, myriam@ufpa.br

As grandes transformações ocorridas nesse longo período marcaram profundamente a região transformando as relações entre os homens e destes com a natureza. A ação governamental teve um peso importante nessas transformações, seja quando definiu (pela via autoritária) mecanismos de apoio financeiro, material ou instrumentos legais a um determinado segmento regional, seja quando deixou de exercer seu papel de mediador (favorecendo a violência privada). O que pudemos perceber ao final desse percurso foi que, apesar dos grandes avanços, a sociedade regional ainda está em meio a um processo de aprendizagem sobre as formas e espaços de concertação que lhe permita reorientar ações governamentais na direção de um desenvolvimento mais equilibrado se consideradas as dimensões econômicas, sociais e ambientais.

O período da aliança oligárquica (1889 – 1930)

A principal atividade econômica que permitiu a expansão portuguesa na Amazônia do século XVIII foi a coleta e exportação das “drogas do sertão”: canela, salsaparrilha, cravo, castanha, copaíba, baunilha (SANTOS, 1980; PETIT, 2003). A produção agrícola tinha função apenas de fornecer parte da alimentação da força de trabalho, já que a caça e a pesca eram abundantes e os indígenas, que compunham parte importante dessa força de trabalho, eram adaptados a essa condição.

A primeira iniciativa visando o incremento da produção agrícola na Amazônia foi a criação da Companhia do Comércio do Grão-Pará e Maranhão, em 1755 (SANTOS, 1980). Além de regularizar o transporte de alimentos, mercadorias e matérias primas para Portugal, a Companhia se encarregava do transporte de escravos africanos para trabalhar na produção agrícola e pecuária. O aumento de braços escravos na região alçou o Pará à categoria de exportador de produtos como arroz, couro e algodão, contribuindo, respectivamente, com 14%, 6% e 2%, do valor total das exportações da Amazônia portuguesa no período de 1836 a 1852. Nesse mesmo período a contribuição de produtos do extrativismo vegetal, como o cacau e a borracha, era de 43% e 31%, respectivamente (PETIT, 2003)⁴⁴.

Independente do produto, o braço escravo e as rotas regulares foram fundamentais para o estabelecimento de “ciclos agrícolas” na Amazônia. Apesar de pouco tempo de vida, a Companhia do Grão-Pará criou mecanismos que incentivaram a produção agrícola no Pará e na província vizinha, o Maranhão. Antes das rotas regulares entre o Pará e a Europa, aportavam de um a dois navios por ano em Belém. Nessas condições, só os produtos extrativos suportavam longos períodos de estocagem (SANTOS, 1980).

A partir de 1850, a borracha começou a ganhar importância na pauta de exportação do Pará. As duas últimas décadas do século XIX e a primeira do século XX corresponderam ao auge

⁴⁴ Segundo Santos (1980), após a criação da Companhia do Grão-Pará, o cacau continuou sendo o produto mais importante da pauta de exportação, sendo parte de sua produção proveniente de áreas cultivadas. No entanto, não há comprovação de que o cacau *manso*, como era chamado pelos portugueses o cacau cultivado, tenha superado o cacau *bravo*, como era chamado o cacau silvestre.

da exportação de borracha da Amazônia, contribuindo com 30% do valor nacional de exportações no período de 1890 a 1910 e 40% no ano de 1910. Esses percentuais só eram superados pelo café, cuja contribuição variava entre 45% e 60%, dependendo do ano (PETIT, 2003). A cidade de Marabá começou a se firmar como um importante entreposto comercial nesse período (LARAIA & DA MATTA, 1978), uma vez que estava encravada na confluência de dois importantes rios, o Tocantins e o Itacaiúnas, que serviam de base para seringueiros, comerciantes e seringalistas. Os rios e seus afluentes davam acesso às matas onde os homens adentravam em sua procura pelas árvores produtoras de látex.

Poucos anos antes do surgimento de Marabá, a crise do sistema escravista, a crise da lavoura de algodão e as sucessivas estiagens impulsionaram a migração de nordestinos em direção ao Pará, Amazonas e Acre. Parte desse contingente se dirigiu à região de Conceição do Araguaia, mais ao sul do estado, e à região de Marabá⁴⁵.

Estudos sobre aquela época levantaram diversas hipóteses sobre as motivações que levavam os nordestinos a se disporem a participar do empreendimento de colonização proposto pelos governos da Amazônia e, em especial, do Pará. Uma dessas hipóteses se reportava à estiagem que castigou o Nordeste em diferentes períodos. Outra hipótese dizia respeito à possibilidade de que os núcleos coloniais no estado do Pará servissem apenas como “degraus” para se alcançar os seringais, configurando o que Roberto Santos chamou de “migração por etapas” (SANTOS, 1980:106). Os seringais representavam no imaginário de muitos nordestinos a verdadeira possibilidade de libertação das situações de extrema dificuldade em que viviam, seja pelos caprichos da mãe natureza (na figura da estiagem), seja pela mão dos “coronéis” (através da subjugação pelo trabalho e pelo desapossamento da terra). Foram esses nordestinos que deram um grande impulso à produção de borracha no Pará e na Amazônia.

Eventos políticos em outras regiões também contribuíram para o processo migratório em direção ao sudeste paraense. Um conflito político em Goiás, na região de Boa Vista, atualmente Tocantinópolis, gerou uma frente migratória que chegou à região de Marabá por volta de 1894 (BARROS, 1992). De acordo com Velho (1981), tratou-se de um conflito entre frades italianos e os “florianistas”, assim denominados por serem correligionários de Floriano Peixoto. Este conflito ficou conhecido como Guerra de Boa Vista (PETIT, 2003). A região sudeste do Pará, portanto, se constituiu em área de convergência para a chegada de populações do próprio estado, de Goiás e do Maranhão. Através do estado do Maranhão chegavam pessoas vindas do Piauí, Ceará e outros estados do Nordeste; através de Goiás chegavam mineiros e baianos, principalmente pecuaristas (VELHO, 1981).

O sul e sudeste do estado do Pará se integraram a esta dinâmica dos fluxos migratórios mais intensos a partir do momento em que se especulava sobre a possibilidade de ocorrência de pastagens naturais de excelente qualidade na região do Araguaia e se descobriu o caucho (*Castilloa elástica*, Warb), uma planta produtora de látex de alto valor para a indústria da

⁴⁵ Denomino aqui região de Conceição do Araguaia e de Marabá pela dificuldade de definir qual era a área de cada um desses municípios naquela época.

época (SANTOS, 1980; VELHO, 1981). A região tinha uma baixa densidade populacional e diferentes grupos indígenas compunham a maioria da sua população⁴⁶. A presença do Estado era débil devido às dificuldades de acesso a partir da capital (Belém)⁴⁷. A malha hidrográfica, formada a partir dos rios Araguaia e Tocantins e seus afluentes facilitou, na virada do século, a ocupação da área por populações não-indígenas.

O sistema de aviamento como forma de contrato de trabalho constituía a base das relações sociais na época (IANNI, 1979). Os comerciantes intervinham em dois momentos nesse sistema: um primeiro, antes que os indivíduos entrassem na mata, fornecendo roupas, alimentos, materiais de caça e de trabalho; e o segundo, quando retornavam e tinham que vender os produtos coletados (VELHO, 1981). No entanto, no sistema de aviamento não participavam apenas comerciantes e seringueiros, como afirma Petit:

É importante mencionar que o sistema de aviamento não somente regia as relações entre seringalistas e seringueiros; ele converteu-se numa cadeia hierarquizada que vinculava todos os setores comprometidos na produção e comercialização de borracha, desde as firmas e bancos estrangeiros até alcançar os seringalistas, sendo seu elo intermediário, os comerciantes locais, todos eles oferecendo ou recebendo crédito antecipado em troca da futura entrega de borracha (PETIT, 2003:56).

Portanto, a economia da borracha articulava interesses que transcendiam o espaço regional e nacional. Diferente de outras regiões do país, na região amazônica, em especial no Pará, a economia da borracha não colaborou no desenvolvimento da indústria. No entanto, possibilitou a implantação de um complexo sistema de infra-estrutura, com a construção de estradas para o tráfego de tropas de animais, de barracões de venda e revenda e de portos rústicos para atracação de barcos de diferentes calados⁴⁸.

À medida que a economia da borracha se consolidava, a agricultura mantinha-se estagnada. Os migrantes que chegavam (muitos deles agricultores em suas regiões de origem) se empolgavam com a possibilidade de juntar dinheiro a partir da exploração da borracha. Conforme Petit, citando Guimarães Neto:

[...] a forma de integração do homem na floresta, para a extração de látex, o fato de não fazer aberturas de terras, e a grande necessidade de mão-de-obra por parte da atividade primária impediram que ali se desenvolvesse uma agricultura comercial produtora de alimentos. A despeito de ocupar mão-de-obra livre, não criou o assalariamento, transformando sua mão-de-obra, através da economia do aviamento, em produtores diretos (PETIT, 2003:58; citando, GUIMARÃES NETO, 1986).

⁴⁶ Há registro dos seguintes povos indígenas que habitavam a região sul e sudeste do Pará: Karajá, Gradaú, Gorotire, Kaiapó, Suruí, Gavião, Parakanã, Xavante, Canela, Xicrin e Apinagé (IICA, 2000).

⁴⁷ Uma descrição detalhada das dificuldades de acesso a essa região tanto a partir da capital quanto de outras regiões do país pode ser encontrada em Velho (1981).

⁴⁸ Os barcos de pequeno calado navegavam nos afluentes transportando os produtos extrativos até os barracões e os de grande calado nos rios principais, transportando cargas até os centros comerciais.

Essa ilusão do produtor autônomo, promovida pelo sistema de aviamento, imobilizou boa parte da mão-de-obra local pela dívida. Após a primeira incursão nas matas, dificilmente o trabalhador extrativista se livrava da dívida contraída com o seringalista, fosse a dívida real ou imaginária (GEFFRAY, 2007)

Preocupado com a diminuição da produção agrícola, o governo do estado do Pará fez circular um livro de divulgação na Europa, no ano de 1889, com o objetivo de atrair migrantes para a região. O livro afirmava que a atividade extrativa da borracha havia influenciado na diminuição da produção agrícola e esta, por sua vez, representava um atrativo ramo devido ao fato de existir uma procura superior a oferta. Na tentativa de atrair os colonos europeus, o livro do governo do Pará trazia trechos como o que segue:

[...] transitório é o progresso dos países onde apareceram grandes minas, porque estas mais dia menos dia se esgotam e a miséria succede á abundância. O Pará possui minas menos trabalhosas e mais fecundas do que as minas de diamantes de ouro; mas minas que podem ser plantadas e reproduzidas de gerações em gerações sucessivas. Plante o colono arroz, o milho, o feijão, a cana, o café, o algodão [...], que para todos encontrará preço muito superiores aos de qualquer província do Brazil, mas plante também a gomma elástica, porque bastar-lhe-ha plantar 100 arvores, o que é muito pouco, em cada, para ao cabo de 20 annos ter uma grande fortuna (PETIT, 2003:59).

Entre 1895 e 1896, o governo do Pará aprovou a isenção de impostos a qualquer tipo de atividade industrial e ofereceu ajuda econômica e terras às pessoas que quisessem se instalar no Pará. Segundo Petit (2003), dos que optaram pelas atividades agrícolas, o incentivo foi maior para os que se interessaram pelo plantio de cacau, café e algodão. Ao que parece, mesmo que a elite econômica da borracha não tenha se preocupado em dinamizar a agricultura e a indústria, o governo do Pará estabeleceu alguns mecanismos com esse fim.

A decadência da economia da borracha na Amazônia e no Pará iniciou pelos idos de 1913. O fator determinante para o colapso da economia da borracha foi a queda brusca do preço internacional, em razão da produção de látex a partir de seringueiras cultivadas na Malásia, Indonésia, Tailândia e Ceilão⁴⁹ e do desenvolvimento da borracha sintética que se deu simultaneamente a I Guerra Mundial. A economia do Pará e de toda a Amazônia sofreu os efeitos drásticos da junção desses dois fatores. Até então a Amazônia era mera produtora de matéria prima; todo o processo de comercialização, industrialização, manipulação e fabricação de produtos até o consumo era realizado distante da Amazônia (IANNI, 1979). A tabela abaixo mostra a redução do volume exportado entre os anos de 1912 e 1932 e dá uma idéia do tamanho do impacto local:

⁴⁹ Os plantios de seringueiras na Ásia só foram possíveis graças ao contrabando de sementes da Amazônia. Nos termos atuais, esta operação poderia ser classificada como biopirataria.

Tabela 1: Declínio do volume de borracha exportada da Amazônia

Ano	Volume exportado (em Ton.)
1912	42.00
1913	36.232
1920	23.586
1932	6.224

Fonte: Ianni (1979)

Os efeitos dessa crise foram significativos para a região. Com os preços baixos e a população continuando o ritmo de exploração, houve conflitos entre os coletores e os comerciantes e seringalistas, chegando, mesmo, a ser registrados casos de saques em estabelecimentos comerciais na cidade de Marabá. Houve também redução da população regional devido à saída para outros estados à procura de garimpos e de outras atividades: só no município de Conceição do Araguaia, mais ao sul do estado, a população que era de 15.000 pessoas em 1911, passou para 11.001 em 1920 e para 4.715 em 1940 (IANNI, 1979). Uma parte dessa população se deslocava na grande região e para fora dela, enquanto outra parte começava a se fixar formando pequenas propriedades (posses).

Durante a vigência da economia da borracha outros produtos compunham a pauta de exportação em posições inferiores como foi o caso da castanha-do-pará e do cacau. Nos períodos de auge da exportação de borracha (final do século XIX e início do século XX), a castanha sempre figurou como o terceiro produto em ordem de importância. Segundo Petit (2003), em primeiro vinha a borracha e em segundo o cacau. Com a desestruturação da economia gomífera, a castanha assume o primeiro lugar dos produtos exportados. O mesmo autor afirma ainda que a partir da década de 1920 os principais produtos por ordem de importância eram a castanha, o arroz e a borracha. Apesar do pouco registro sobre a política de incentivo à agricultura, percebe-se com esse dado que houve um incremento da produção agrícola mesmo que concentrada em um produto: o arroz.

O fim do extrativismo da borracha diminuiu a importância do aviamento como regulador das forças produtivas e das relações de produção. Fim temporário porque toda a dinâmica foi retomada com o crescimento do mercado internacional da castanha. O produto extrativo mudou, mas as relações entre os homens e a natureza, as relações econômicas e sociais e a estrutura física de suporte a atividade permaneceram quase inalteradas.

O período do pacto populista (1930 – 1964)

Vários autores consideram que a Amazônia passou por uma crise econômica no período que vai de um pouco antes da Primeira Guerra Mundial até os anos 1940. No entanto, Santos (1980) considera que esse processo deve ser mais bem analisado. As transformações causadas pelo declínio da atividade de extração de borracha na Amazônia impulsionaram a produção

agrícola, sendo que os produtos que dinamizaram essa produção eram direcionados para o mercado nacional e internacional. A juta e a pimenta-do-reino foram os produtos que lideraram a pauta de exportação de produtos cultivados. Esses dois produtos foram introduzidos principalmente nas colônias japonesas estabelecidas na Amazônia⁵⁰.

No entanto, na região sudeste do Pará, parte da mão-de-obra que ficou flutuante com o declínio da exploração de caucho, começou a se integrar no extrativismo da castanha, garimpo de cristais de rocha⁵¹ e diamantes e parte se estabeleceu em propriedades (posses) produtoras de alimentos.

O extrativismo da castanha, que vai ser durante algumas décadas o motor da transformação da região sudeste do Pará tendo Marabá como cidade pólo, não significou necessariamente um novo ciclo da economia local. Por tratar-se de uma atividade econômica do mesmo tipo da borracha, alguns autores a consideram como uma continuidade ou até mesmo um sub-período do anterior. A relação entre homem e natureza não se altera; não se realizam transformações substanciais na organização do trabalho e as relações de produção também não se alteram. Esses são elementos de continuidade do sistema de aviação que permaneceu no período de exploração da castanha. Essas características também permitiram que toda a infra-estrutura montada para a exploração da borracha fosse transferida para o extrativismo da castanha.

Enquanto a Amazônia, de uma maneira geral, entrava num período de depressão econômica, o ressurgimento do extrativismo da castanha recoloca Marabá e adjacências no mercado nacional e internacional. Mesmo no período do auge da borracha já se praticava o extrativismo da castanha no médio Tocantins; esta era utilizada localmente para alimentação de animais domésticos, confeitos e doces, cozidos de carne (de caça) e peixes, mistura com frutas ácidas, óleo para fabricação de sabonetes e condimento culinário (VELHO, 1981). A exportação da castanha era quase na sua totalidade para os Estados Unidos e Inglaterra. A economia da castanha foi tão importante para Marabá que o tornou o segundo município mais importante do estado.

A cadeia de comercialização da castanha era organizada a partir de dois pólos distintos: um em Marabá e outro em Belém. Os comerciantes que constituíam o pólo de Marabá eram de origem sírio-libanesa e eram financiados pelo pólo de Belém. O contato direto com os coletores, ou castanheiros como eram denominados, era feito pelo pólo de Marabá. Era junto a esses que os coletores se endividavam e prestavam obediência. Para permanecer na mata coletando a castanha, os castanheiros eram obrigados a vender antecipadamente o produto da coleta. Segundo Velho (1981), a maioria desses indivíduos era de fora da região e não se fixava em Marabá, flutuando na região de acordo com a sazonalidade da safra.

Os castanhais da região de Marabá eram explorados pelos proprietários, arrendatários e pelo povo. Até os anos 1950, as áreas de propriedade privada eram adquiridas diretamente do

⁵⁰ No Pará, a colônia japonesa estabelecida no município de Tomé Açu, foi a que teve maior expressão.

⁵¹ O cristal de rocha era utilizado pelos americanos para produzir artefatos bélicos (HÖHN, 1996)

Estado por um pequeno grupo de famílias. Segundo Emmi (1985), o arrendamento era uma forma do Estado manter certo controle político sobre pequenos e médios produtores que se aventuravam na coleta da castanha. As chefias políticas locais faziam uma seleção dos beneficiários, montando uma rede de fidelidade política de seus interesses.

Em grandes porções do território era permitida a coleta de castanha pela população não arrendatária. Essas áreas de “extração livre” eram denominadas de “castanhais do povo”⁵². Dados levantados por Emmi (1985) mostram que na região de Marabá essas áreas compunham um total de aproximadamente 30.000 hectares. A apropriação privada das terras e a generalização dos arrendamentos acabaram com a prática da “extração livre” e com os “castanhais do povo”.

Como os primeiros castanhais explorados eram muito próximos a Marabá, o abastecimento dos castanheiros era bem simples. À medida que aumentava o volume de exportação e os castanheiros passavam a se dirigir para castanhais mais distantes, com ele seguia o sistema de abastecimento na figura do barracão. Esse fato vai mudar consideravelmente as relações dos comerciantes com as áreas de castanhais. A montagem de um barracão, de propriedade do comerciante do pólo de Marabá, começou a servir de parâmetro para a delimitação da área de influência deste. Os castanhais passaram a se transformar em uma espécie de “extensão do barracão”: quanto mais distante o barracão estivesse de Marabá, maior o controle do comerciante sobre o produto da coleta dos castanheiros e maior a dependência do castanheiro em relação ao comerciante, caracterizando uma situação de monopólio local (VELHO, 1981).

É nesse período que começa a se constituir a Oligarquia de Marabá baseada no comércio internacional da castanha e na concentração fundiária⁵³. A oligarquia de Marabá era constituída de um pequeno número de famílias proprietárias de terras, com forte ligação com o Estado. Entre os anos 1920 e 1940 o poder oligárquico local foi exercido pela família de Deodoro de Mendonça, comerciante de castanha e secretário de estado. A partir dos anos 1950, esse poder passou a ser exercido pela família Mutran, que tinha entre seus membros comerciantes de castanha, proprietários de grandes fazendas e políticos.

Além dos coletores de castanha, também se dirigiram para a região muitos garimpeiros na esperança de encontrar ouro, cristais de rocha e diamantes. Durante a II Guerra a grande procura por cristais de rocha fixou certo contingente populacional na região, atraído pelo bom preço e o comércio garantido. No começo dos anos 1940 a borracha da Amazônia começa a ser novamente procurada para suprir as necessidades dos Países Aliados, já que o Japão mantinha o controle dos seringais asiáticos. Foi no âmbito dos diferentes tratados de cooperação militar e de cooperação econômica entre Brasil, Estados Unidos e Grã-Bretanha (que ficou conhecido como Acordo de Washington) que se definiu por uma nova fase de incentivo à produção de borracha na Amazônia. Segundo Petit:

⁵² Os interessados na exploração de castanha nos castanhais do povo pagavam uma taxa nas prefeituras.

⁵³ Oligarquia é entendida nesse texto como grupo que controla o poder político, econômico e social local, tema este já debatido por diferentes autores (GARCIA, 1977; IANNI, 1971; EMMI, 1989).

Com esse objetivo, em julho de 1942, foi criado o Banco de Crédito da Borracha (BCB), cuja diretoria foi composta por quatro brasileiros e dois norte-americanos. O Tesouro Nacional contribuiu com 55% do capital do banco, 40% coube a Rubber Reserve Company, agência do governo norte-americano, e os restantes 5% vieram de outros setores privados (PETIT, 2003:62)

Esse novo impulso na produção de borracha gerado por uma demanda internacional estimulou uma nova fase de migração para a Amazônia. Nesse período, uma agência brasileira denominada Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia (SEMTA), com o apoio da *Rubber Reserve Company*, agência do governo norte-americano, viabilizaram o deslocamento de 50 mil trabalhadores para os seringais da Amazônia (PETIT, 2003)⁵⁴. A produção de borracha do sudeste paraense contribuiu pouco nessa nova fase de incremento da produção. O extrativismo da castanha, já bastante desenvolvido, dava o tom econômico e político na região.

Diferente do período da borracha, os líderes políticos locais davam sinais de preocupação com o futuro da região e temiam por um colapso do sistema centralizado na castanha. Dessa forma, buscaram mecanismos de integração com o sistema político dominante na tentativa de garantir maior estabilidade e controle das atividades produtivas. Os castanhais até então livres passam a ser controlado mais de perto pelo governo estadual em associação com os líderes políticos locais. O controle dos castanhais pelo estado por meio do arrendamento precário foi reivindicação de um líder político local, Teodoro de Mendonça (VELHO, 1981). Para esse autor, a precariedade era o elemento fundante do sistema de dominação política que se estabeleceu, pois

[...] os arrendamentos seriam provisórios – em geral por uma safra – podiam, a juízo do chefe político, deixar de serem renovados. Esperava-se que os aquinhoados, em troca do prestígio e do poder advindos, fossem capazes de retribuir politicamente a graça recebida. Poderiam ou não já possuir anteriormente alguma fonte de poder. Muitas vezes aqueles que eram alçados de quase nada através do mecanismo do arrendamento eram os mais suscetíveis a um compromisso de fidelidade irrestrita. Certamente, pouco tinham de uma classe dominante tradicional. Tratava-se quase que da criação de uma oligarquia, tendo por esteio a camada de comerciantes (VELHO, 1981: 59;60)

Esse sistema que começou a se estruturar ainda na década de 1920 foi regulamentado pelo Estado Novo após a revolução de 1930. Por meio do Decreto-Lei nº 3.143, de 11 de novembro de 1938, criou-se o mecanismo que “Regulamenta o Serviço de Arrendamento de Terras para Exploração de pProdutos Nativos”. O decreto definiu critérios para concessão das áreas arrendadas e um conjunto de obrigações para os arrendatários. Segundo Velho (1981), era obrigatório que a frente dos lotes fosse sempre margeada por um curso d’água, que os lotes não ultrapassassem uma légua quadrada (36 Km²) e que os arrendatários

⁵⁴ Nesse período criou-se a figura do “Soldado da Borracha”. O governo estimulava jovens a se deslocarem para a Amazônia oferecendo-lhes vestimentas (fardas), salário e a dispensa do serviço militar.

limpassem os igarapés, grotões, estradas e caminhos. Além disso, os arrendatários eram obrigados a fazer roças para produção de culturas alimentares, plantar duzentas castanheiras e construir barracões sólidos. Obviamente que muito pouco dessas normatizações foram cumpridas.

A atividade extrativa e sazonal da castanha mantinha uma população flutuante. No entanto, uma parte dessa população tendia a fixar-se e a desenvolver outras atividades nos períodos de entressafras. Surgia a partir daí uma agricultura de subsistência em terras marginais como a beira de rios, lagos e pequenas ilhas formadas às proximidades dos rios. A partir de dados do IBGE, Velho (1981) identificou que em 1939, os principais produtos agrícolas de Marabá eram: arroz (27 toneladas), farinha de mandioca (68 toneladas), feijão (21 toneladas), mandioca e aipim (1.762 toneladas) e milho (48 toneladas). Apesar de marginais, esses produtores recebiam apoio da prefeitura, que chegou a criar, em 1951, uma colônia nas proximidades de Marabá.

A criação de animais de carga esteve sempre presente no período do extrativismo da castanha. Pequenas pastagens eram estabelecidas no interior dos castanhais para alimentar os animais de tração que compunham o sistema de transporte da produção extrativa. Junto com esses animais sempre havia algumas cabeças de gado destinadas ao consumo do castanhal. Até a década de 1950 quase a totalidade da carne bovina era importada de estados vizinhos como o Maranhão e Goiás. Assim como no caso da produção de culturas alimentares, a prefeitura de Marabá estimulou alguns criadores de animais de tração a investir mais na criação de gado visando o abastecimento da cidade.

O garimpo de diamantes e cristais de rocha, a agricultura e a pecuária se tornaram as principais atividades produtivas nas entressafras da castanha e o principal fator de fixação de parte da mão-de-obra na região. O diamante era explorado no período do verão nos leitos dos rios e o cristal de rocha podia ser explorado nas duas estações. A atividade de garimpo é a responsável pelo início de aglomerados humanos em diferentes partes da região. Esses locais, denominados de *currutelas*, aumentaram a demanda por alimento. Durante os anos da Segunda Guerra Mundial a exportação da castanha restringiu-se aos Estados Unidos, impulsionando assim a atividade de garimpo na região.

Do ponto de vista político reproduziam-se em Marabá as disputas envolvendo o Partido Social Democrata e a coligação de outros partidos. No caso de Marabá, a polarização política se dava em torno de dois chefes políticos estaduais: Joaquim Magalhães Barata, do Partido Social Democrata, e o General Zacarias de Assunção, do Partido Social Progressista. Foi durante o mandato do General Assunção no governo do estado que se instituiu a figura de *Aforamento Perpétuo* (VELHO, 1981). Fruto dessa disputa política, as regras de concessão de arrendamentos mudaram substancialmente, facilitando a renovação pelo mesmo arrendatário e prolongando o tempo de arrendamento.

A agricultura e a pecuária que iniciaram como uma atividade complementar a sazonalidade da atividade extrativa, assumem importância maior para o abastecimento de alimentos da população residente em ascensão.

O período do pacto militar (1964– 1985)

O processo de interiorização da política e da economia do Brasil é de longo prazo e teve seu início ainda no período da primeira república se estendendo até os dias atuais. A concretização do sonho muitas vezes tentado toma forma definitiva com a construção de Brasília. Pela nova capital deveria passar eixos rodoviários responsáveis pela integração do Norte com o Sul do país. Iniciada em 1959, a rodovia Belém-Brasília desencadeia o processo de colonização às suas margens modificando a vida econômica regional. O acesso a Minas Gerais e São Paulo, núcleos em franco processo de expansão industrial, polarizaram as relações econômicas da região com esses centros (HÉBETTE, 2004a).

O país, sob a égide dos militares, se empenhou em montar condições institucionais e políticas para acelerar a modernização conservadora da agricultura brasileira sob a égide do pacote da Revolução Verde. Nessa nova fase, a indústria foi direcionada para bens duráveis e a agricultura recebeu incentivos para se modernizar. A modernização da agricultura por meio da tecnificação das grandes propriedades criou as condições de ampliação do mercado para o setor industrial produtor de insumos modernos. Pretendeu-se um aumento de produção agrícola sem ter que tocar na estrutura fundiária vigente, principalmente, nas áreas de povoamento antigo. A base para a consolidação dessa estratégia foi a política de crédito subsidiado para aquisição de insumos agrícolas modernos demandados ao setor industrial.

Enquanto nas regiões de povoados mais antigos os latifúndios foram transformados em empresas capitalistas modernas, articuladas às necessidades do desenvolvimento industrial, na Amazônia predominou o avanço da fronteira agrícola ampliando a margem extensiva para atendimento dos mercados urbanos em expansão (COSTA, 2000a). A Amazônia recebeu atenção especial e a estratégia traçada foi a sua inserção na política desenvolvimentista do país.

Os objetivos e o grau de intervenção da Administração Federal na Amazônia após o golpe militar foram sem precedentes na história do país. A intencionalidade do Governo Federal esbarrava na fragilidade institucional. A principal referência do governo na região era a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) que se encontrava em franca decadência. Relato dos próprios gestores comparava o funcionamento do órgão a uma “agência pagadora” que manipulava recursos para atender às demandas políticas de grupos regionais. Relatórios e outros documentos da época apontavam falhas administrativas, desvio de verbas, favoritismo político, empreguismo, investimentos desordenados de recursos, entre alguns dos problemas da SPVEA (PETIT, 2003).

Os planos quinquenais, referência conceitual e temporal para efetivação das ações da SPVEA, recebiam críticas ferrenhas pela sua incapacidade de articular as propostas de desenvolvimento regional. A interferência de grupos político-partidários em seu funcionamento fazia da SPVEA uma “máquina” de distribuir verbas de forma fragmentada. A supremacia das tramas do clientelismo político sobre as atividades técnicas na aprovação de projetos orientava mais a alocação de verbas do que qualquer diretriz econômica ou social. Os militares, críticos contumazes do órgão, encomendaram estudos visando a

extinção da SPVEA, a criação da Superintendência do Desenvolvimento Econômico (SUDAM) e a redefinição do processo de elaboração dos planos quinquenais.

No ano de 1966 foram criados o Banco da Amazônia (BASA) e a SUDAM. Visando expandir o que já vinha sendo feito no Nordeste, o governo modificou a lei de incentivos fiscais para estender à Amazônia Legal os benefícios aos projetos agropecuários (COSTA, 2000a). No ano seguinte foi instituído o I Plano Quinquenal da Amazônia. Essas decisões da Administração Federal influenciaram fortemente as transformações na economia da região. O modelo econômico de substituição de importações se estende ao setor agropecuário tendo como foco a Amazônia. O incentivo às atividades agrícolas para o mercado regional, nacional e internacional tinha o intuito de desestimular as atividades extrativas e a agricultura de pequena escala, base da sobrevivência e reprodução de um segmento camponês regional em formação. Atividade extrativa e agricultura em pequena escala era sinônimo de atraso para o governo militar em sua primeira fase (1964 a 1970).

Essa mudança institucional significou, na realidade, um re-posicionamento do Estado Nacional em relação ao tema do desenvolvimento e ao processo global de acumulação capitalista. Nesse re-posicionamento, as populações, as dinâmicas, as opiniões e as iniciativas locais foram subordinadas ao mando de uma concepção dirigida do desenvolvimento, em que a implantação de *enclaves modernos* (industriais, minerais e agropecuários) fazia parte da principal estratégia para alçar a região a padrões de modernidade de países e continentes espelhos.

Ancorados num discurso sobre a necessidade de se encontrar a vocação econômica da Amazônia, empresas e empresários de outras regiões receberam estímulos para investimentos na região. A propaganda governamental se intensificou e a Amazônia foi apresentada como a região das possibilidades. Para os militares os problemas da Amazônia iam além de questões econômicas e sociais: era também um problema geopolítico. Estimular o povoamento regional passou a fazer parte da estratégia geral mesmo que os mecanismos de ordenamento territorial não fossem muito claros. A noção de vazio demográfico justificava a política econômica ancorada no grande capital e a estratégia de ocupação militar: no primeiro caso, para diminuir as desigualdades entre as regiões desenvolvidas do país e a Amazônia; no segundo, para garantir a integridade do território nacional. Segundo Petit (2003), o governo temia a ação internacional sobre a Amazônia e a possibilidade de instalação de focos guerrilheiros. Como parte da implementação da doutrina da segurança nacional, o Decreto Lei nº 1131, de 30 de outubro de 1970, declarou Marabá, Itaituba e Altamira, áreas de segurança nacional (MATTOS, 2004).

O governo militar, com apoio de setores conservadores, havia barrado qualquer possibilidade de uma reforma agrária. A colonização, de certa forma, substituiu a reforma que foi prometida pelo governo brasileiro. Do ponto de vista institucional, a fusão do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC) e do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), para formar o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foi o primeiro passo para dinamizar a colonização. No entanto, segundo Costa (1998), diferente do padrão de “fronteira agrícola” até então conhecido no Brasil, como foram os casos de São Paulo e Minas Gerais nos anos 1920 e 1930, no Paraná nos 1960 e no Centro-Oeste nos

1970, onde a produção familiar se estabeleceu, e só depois os fazendeiros vieram se instalar nas terras “amansadas”, na região amazônica os fazendeiros e grandes empresas chegaram junto com os camponeses e, em determinados casos, bem antes. Segundo Costa (1998), a inversão do padrão evolutivo da “fronteira agrícola” teve uma ligação direta com a intenção do governo militar de incentivar a implantação do grande capital na Amazônia como gerador do desenvolvimento.

A expansão dos incentivos fiscais para a Amazônia deu-se pelos idos de 1963, por força do DL nº 4216 (FERNANDES, 1999; COSTA, 1998)⁵⁵, posteriormente regulamentado pela Emenda Constitucional nº 18, artigo 17, de 1965 (COSTA, 1998). Ainda segundo o mesmo autor, no momento de estender a política de incentivos fiscais para a Amazônia, dois elementos novos foram agregados: “(i) a inclusão, na Amazônia, da agropecuária entre os setores passíveis de serem incentivados e; ii) a possibilidade do valor das terras poder ser considerado recurso próprio dos titulares dos projetos agropecuários” (COSTA, 1998:49). Os dois elementos mencionados acima marcaram definitivamente o *viés* que norteou a política de incentivos fiscais, atrelando o acesso aos recursos da política à propriedade da terra.

A extensão dos incentivos fiscais para a agropecuária foi de fundamental importância para o que sucedeu nas décadas seguintes (COSTA, 1998; FERNANDES, 1999 e TRECCANI, 2001). Segundo Costa (1998):

O Estado declarava-se disposto a renunciar em até 50% do imposto sobre o lucro de uma empresa qualquer, se ela se propusesse a, privadamente, transformar esses recursos em um projeto econômico considerado, pela política econômica, indutor do desenvolvimento pela via das reduções das desigualdades regionais ou setoriais. Exigia-se, por outro lado, que os titulares de projetos candidatos aos incentivos fiscais participassem com no mínimo 25% da previsão de investimento na forma de capital próprio - era previsto, assim, que até 75% dos investimentos pudessem vir a ser cobertos por recursos dos incentivos fiscais (COSTA, 1998:49).

Além das vantagens descritas por Costa, os empreendedores podiam auferir isenção de todos os impostos e taxas de importação de máquinas e equipamentos, desde que não houvesse similares nacionais (ALMEIDA, 1982; MARTINS, 1984). Os mecanismos e facilidades descritos acima tinham um endereço claro e definido: grandes investidores individuais e grupos empresariais. Um grande contingente de pequenos produtores já instalados e/ou em processo de instalação não chegava nem a tomar conhecimento da política. Para Costa (2000a), ao “campesinato” na Amazônia não se reservava nenhum papel estratégico dentro dos planos originais do governo militar. Segundo o autor, não fossem os problemas acarretados pela forte seca no nNordeste no início dos anos 1970, nem a Transamazônica e nem os projetos de colonização seriam cogitados como projetos do regime militar.

⁵⁵ Desde 1959 a Lei de incentivos fiscais vigorava como instrumento da política de industrialização na região Nordeste.

O Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM) representou um dos principais instrumentos da política de desenvolvimento regional e foi gerido desde meados da década de 1960 pela SUDAM. Os indicadores da política de incentivos fiscais mostraram um desempenho muito fraco dos projetos incentivados. Dados levantados por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostraram três aspectos reveladores desse fraco desempenho: de 53 empresas pesquisadas, apenas 26 apresentavam algum dado de produção; a taxa de realização (relação entre metas projetadas e o existente) entre as empresas tecnicamente maduras era de apenas 15,7%; e quanto à rentabilidade, de 15 projetos considerados implantados (prontos para produzir), apenas três apresentaram alguma rentabilidade nos anos 1981, 1982 e 1983 (COSTA, 2000b, citando trabalho de GASQUES e YOKOMIZO, 1990)⁵⁶.

Além dos recursos destinados às grandes empresas nacionais, a política de incentivos beneficiou também grupos internacionais. Treccani (2001) citando dados de Sauthuck (1979), mostrou que os empreendimentos estrangeiros tinham sob seu poder nos anos 1970 um total de 5 milhões de hectares no estado do Pará. Alemanha, EUA, Japão, Canadá e Panamá foram os países de origem dos maiores empreendimentos. Os recursos próprios desses empreendimentos somavam US\$ 122,7 milhões, enquanto receberam US\$ 357,4 milhões de incentivos (TRECCANI, 2001). Isto reforçou o que muitos autores que pesquisaram este período afirmaram: o favorecimento do governo brasileiro, por meio dos incentivos fiscais ao grande capital internacional e o estímulo à especulação financeira e fundiária. Os atores regionais foram enfraquecidos nesse processo. Kraychete (1995) se referiu a este período assim:

[...] serão personagens extra locais que aparecerão como os principais portadores das transformações regionais, orientadas pelos interesses de grandes capitais monopolistas, através de uma grande mobilização de instituições e fundos públicos para viabilizar a constituição de condições gerais de produção, ou seja, construção de estradas, ferrovias, portos, processos de produção e geração de eletricidade (KRAYCHETE, 1995:55).

Mas, segundo Petit (2003), as oligarquias locais também foram beneficiadas por estas políticas:

Ainda que a maioria dos projetos agropecuários aprovados pela Sudam no sudeste do Pará tenha beneficiado grandes latifundiários e/ou empresas agro-industriais de outras regiões do país, parte dos mesmos também foi utilizada pelas oligarquias dessa região para incrementar o número de suas propriedades rurais ou “modernizar” outras. Por exemplo, as famílias que controlavam a produção de castanha intensificaram, a partir de meados da década de 70, o desmatamento de castanhais para o plantio de pasto para a criação de gado e/ou para garantir a posse definitiva das terras de castanhais, ao converterem os antigos aforamentos em títulos definitivos (PETIT, 2003:203)

⁵⁶ Este estudo do IPEA foi decisivo para uma mudança na política de incentivos fiscais.

Apesar de continuar financiando a agropecuária tradicional, em geral praticada pelas elites locais, o FINAM contribuiu para fragilizar este setor, à medida que destinou grande volume de recursos para a agroindústria e grupos empresariais de fora da região. O conjunto de mecanismos de acesso a recursos através da política de incentivos fiscais gerou uma concentração de capital no setor agropecuário. Em decorrência, aumentou consideravelmente a concentração fundiária, seja por grupos nacionais ou internacionais. Segundo Costa:

Para cada unidade monetária aplicada em terras, seria possível obter três na forma de incentivos fiscais. Prevalece, pois, a regra de que quanto maior o valor do latifúndio disponível e/ou a ser formado, tanto mais recursos se poderiam obter com base nele. O esforço devia ser, portanto, no sentido da obtenção de um máximo de valor em terras (COSTA, 1998:52)⁵⁷.

O aumento da diversidade de atores e das atividades econômicas na região, fruto das políticas governamentais, ao mesmo tempo em que quebrou estruturas de dominação vigentes, seja no aspecto econômico, político e social, provocou modificações nas formas de gestão dos recursos naturais de forma que se podia identificar claramente a localização dos atores sociais e a direção do seu deslocamento retratado no desenho da paisagem. As margens das estradas foram se transformando rapidamente numa paisagem uniforme com a implantação de pastagens artificiais. Áreas de floresta, rica em grande variedade de produtos como madeira, frutas, fibras e óleos, foram ficando mais distantes das estradas e da infra-estrutura regional. Nessas áreas de acesso precário os posseiros se organizaram em torno das ocupações de terras.

A Lei de Incentivos Fiscais, nº 5.174, de 27/10/1966, associada ao DL nº 67.557, de 12/11/1970 que regulamentou a criação dos projetos de colonização, formou um conjunto de medidas complementares do governo federal que impulsionaram o processo de ocupação das terras devolutas no estado do Pará. Coube ao INCRA a responsabilidade de implementar assentamentos de pequenos agricultores ao longo da Transamazônica, numa faixa de 10 km de cada lado. Em 1971, dois outros decretos somaram-se ao nº 65.557, visando disponibilizar terras para a política de colonização (ALMEIDA, 1982). O Decreto nº 68.433/71 que previa a desapropriação por interesse social dos imóveis rurais e propriedades particulares situados no polígono Altamira-Itaituba, num raio de 64.000 quilômetros quadrados e o DL nº 1.164/71 que incorporou, como necessárias à segurança e desenvolvimento nacional, as terras devolutas situadas na faixa de 100 quilômetros às margens das rodovias federais implantadas, em fase de implantação ou projetadas na Amazônia Legal, respeitadas as áreas já incorporadas ao domínio particular (ALMEIDA, 1982). O objetivo do DL nº 1.164/71 era transferir para a responsabilidade da União a maior quantidade de terras possível, visando atender tanto o programa de colonização dirigida quanto o programa de incentivos fiscais.

⁵⁷ A Lei de Incentivos Fiscais permitia que pessoas físicas e jurídicas se associassem para formação de novas empresas agropecuárias.

Esta transferência de responsabilidade sobre as terras ficou conhecida na literatura corrente sobre o tema como “federalização das terras estaduais”.

Além dos decretos ligados diretamente à federalização de terras, outros programas instituídos a partir daí reforçaram o processo de regularização e privatização das terras. Um exemplo de programas que contribuíram com a privatização da terra foi o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA).

O PROTERRA, criado por meio do DL nº 1.179, de 6/7/1971, visava possibilitar aos pequenos e médios agricultores adquirirem terras em quantidade suficiente para gerar trabalho e renda conforme as necessidades das famílias. Além disso, estimularia o desenvolvimento da agroindústria e geraria emprego nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste). Segundo Almeida (1982), as ações previstas eram:

- a) Aquisição ou desapropriação de grandes extensões de terra para posteriormente revendê-las a pequenos e médios produtores rurais da região, promovendo melhor distribuição de terras cultivadas;
- b) Empréstimos fundiários a pequenos e médios produtores rurais para a aquisição de terra cultivável, ou ampliação de propriedades que não possuísem dimensões consideradas suficientes para exploração econômica e ocupação da família do agricultor;
- c) Financiamentos voltados para a expansão da agroindústria, inclusive a açucareira e para produção de insumos destinados à agricultura;
- d) Assistência financeira à organização e modernização de propriedades rurais, organização ou ampliação dos meios de comercialização, transporte, energia elétrica e outros;
- e) Subsídios ao uso de insumos modernos;
- f) Custeio de ações discriminatórias e fiscalização da posse e uso da terra, ampliação da pesquisa agropecuária, extensão rural, e;
- g) Garantia de preços mínimos para produtos de exportação (ALMEIDA, 1982:88/89).

Diversos estudos sobre o PROTERRA nas décadas de 1970 e 1980 chegaram à conclusão de que os efeitos produzidos pelo programa foram, por assim dizer, contrários aos seus objetivos. A redistribuição de terras em função das necessidades das famílias dos pequenos e médios produtores não se efetivou (JATOBÁ, 1980). Os grandes produtores e, entre eles, os pecuaristas foram os maiores beneficiados com recursos financeiros através do crédito rural. Mesmo quando o recurso foi destinado para a agricultura, as grandes propriedades foram as mais contempladas (HÉBETTE & MARIN, 1979). Dentre os obstáculos que impediam os pequenos e médios produtores de terem acesso aos benefícios do PROTERRA, destacaram-se as exigências burocráticas impostas pelo próprio programa. Segundo Almeida (1982):

Embora o PROTERRA enfatizasse a concessão de empréstimos para os pequenos e médios produtores rurais, na prática, através do que era exigido por seus agentes financeiros - Banco da Amazônia S.A. (BASA), Banco do Brasil (BB) e Caixa

Econômica Federal favoreceram os grandes proprietários, pois eram os que possuíam melhores condições para cumprir com as exigências estabelecidas, principalmente no tocante à regularização da posse da terra e às normas e prazos vigentes para liberação das parcelas dos financiamentos (ALMEIDA, 1982:89)

Dessa forma, os recursos do PROTERRA foram aos poucos se tornando a fonte para outros programas merecedores de maior atenção, como a pavimentação de estradas (Belém/Brasília), construção de hidrelétricas e linhas de transmissão (JATOBÁ, 1980). A prioridade para a construção de infra-estrutura beneficiava o conjunto da região, mas criava condições especiais (diferenciais) para a instalação de empresas com alta capacidade de captação dos outros incentivos governamentais, como a isenção de impostos e acesso facilitado a terra. Os pequenos produtores, com ou sem terra, e as empresas de pequeno porte não se beneficiavam igualmente do conjunto dos incentivos.

Seguindo a lógica da “Integração, Valorização e Desenvolvimento da Amazônia”, o regime militar instituiu, em 1972, o I Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA) que teria vigência até 1974. Cabia à SUDAM levar a cabo as ações delineadas no âmbito do I PDA. Sua principal estratégia assentava-se na melhoria da infra-estrutura, principalmente estradas, e na consolidação de núcleos coloniais estáveis, capazes de contribuir para o desenvolvimento do setor agropecuário. A ênfase neste setor estava ligada a uma leitura de que o mesmo seria capaz de absorver mão-de-obra e alavancar o desenvolvimento econômico regional. No que se referia à colonização, o I PDA elegeu as seguintes estratégias: i) o INCRA seria responsável pela elaboração e implantação de projetos de colonização oficiais; ii) caberia ao INCRA a elaboração de projetos de colonização oficial e o repasse para a implantação total pela iniciativa privada e; iii) caberia à iniciativa privada a elaboração e implantação de projetos de empresas rurais, sob a forma individual ou societária (ALMEIDA, 1982).

No primeiro caso, em que a responsabilidade pela elaboração e implantação estaria a cargo do INCRA, a previsão era o assentamento de 100.000 famílias ao longo da Transamazônica e da Cuiabá-Santarém por meio dos Projetos Integrados de Colonização (PIC). Estudos posteriores mostraram que a meta nunca foi alcançada. Segundo Mahar (1978), no final de 1974, ao longo da Transamazônica, haviam sido assentadas aproximadamente 6.000 famílias. Estudos de outros autores mostraram que nesse período a demanda em certos pontos da Transamazônica chegava a ser superior às metas estabelecidas pelo governo (GUERRA, 2001). Em relação à segunda estratégia, constatou-se que a colonização através de iniciativas privadas não chegou a ter um peso importante dentro do contexto do sul e sudeste paraense. Em relação à terceira estratégia, o que se verificou foi uma total ineficiência do ponto de vista dos objetivos de ocupação do espaço, da geração de renda e o do desenvolvimento, em função da baixa capacidade das grandes empresas agropecuárias absorverem e fixarem grande quantidade de mão-de-obra por longos períodos. Ao contrário, o apoio às grandes empresas com recursos do I PDA, por meio da SUDAM, favoreceu o uso da terra como reserva de valor e gerou inúmeros conflitos pela posse da terra. Segundo documento do IICA:

A tardia expansão capitalista para a região intensificou-se ao longo da década de 70. A terra passou a ser objeto de especulação, transformada em reserva de valor e

“mercadoria” de rápida valorização. Os incentivos fiscais, os créditos subsidiados e a titulação de terras a baixíssimos preços condicionavam e reforçavam o processo de concentração fundiária. O Estado estimulava e favorecia, com incentivos econômicos e apoio político, especuladores fundiários, a expansão dos latifúndios e a formação de grandes empresas agropecuárias (IICA, 2000:14).

Em paralelo aos mecanismos que facilitaram a implantação das grandes empresas o governo investiu na melhoria da infra-estrutura regional. A mata densa funcionava como uma barreira natural ao avanço da população e de alguns empreendimentos. Por muito tempo os rios permitiram uma penetração controlada e limitaram o povoamento às margens dos maiores como o Tocantins e o Araguaia. Limitaram também o deslocamento de cargas e impuseram certo ritmo de deslocamento entre os pontos de maior povoamento. A construção de grandes eixos rodoviários começou no final dos anos 1950, ainda no governo Juscelino Kubitschek, com a BR-010 (Belém/Brasília), ligando a capital federal à capital do estado do Pará. Em documento da Presidência da República de setembro de 1970, intitulado “Metas e Bases para a ação do Governo”, acentuava-se a importância da estratégia de abertura das estradas para atender o deslocamento da fronteira agrícola e integrar as estratégias de ocupação econômica da Amazônia e do Nordeste (TAVARES *et al*, 1979).

O traçado da Belém-Brasília facilitava o deslocamento de pessoas e cargas até as proximidades da região sudeste do Pará, fazendo uma aproximação com o Maranhão e norte de Goiás, hoje estado do Tocantins. O objetivo maior era a integração com o mercado industrial do centro-sul do país⁵⁸. A malha viária de acesso à região se consolidou com a construção da PA-70 (hoje BR-222) e da PA-150 formando um grande eixo no sentido Norte-Sul e a Transamazônica formando um eixo no sentido Leste-Oeste (VELHO, 1981; REYNAL *et al*, 1995). A Transamazônica fazia parte do conjunto de medidas do ambicioso Programa de Integração Nacional (PIN), criado através do DL nº 1.106, de 16 de junho de 1970. O PIN previa também obras de irrigação para o Nordeste, através da atuação da SUDENE (ALMEIDA, 1982).

Na visão do regime militar, a construção de estradas, além de conectar a Amazônia às regiões mais dinâmicas do país, também indicava as futuras rotas para a mineração em larga escala e a “interiorização” da indústria. Segundo Höhn (1996), desde o início da década de 1960 o governo sabia da existência das jazidas de ferro na área do Grande Carajás⁵⁹. No entanto, para iniciar a exploração em larga escala, era preciso montar uma infra-estrutura básica. Além disso, o fornecimento contínuo de energia a preços baixos era fundamental para o sucesso das atividades mencionadas. Neste sentido, a construção de grandes hidrelétricas, como a de Tucuruí, passou a ser prioridade do governo. Para o Ministro Delfim Netto, do governo Figueiredo, a usina hidrelétrica (UHE) de Tucuruí e o Programa Grande Carajás (PGC) que naquele momento estavam em discussão, representavam a prioridade número um do governo.

⁵⁸ O modelo de desenvolvimento vigente incentivava a indústria nacional em substituição às importações.

⁵⁹ A descoberta de Carajás data de 1967 e é atribuída ao geólogo Breno Augusto dos Santos.

Para que a hidrelétrica produzisse a quantidade de KW prevista em sua concepção foi preciso inundar uma área de, aproximadamente, 250.000 ha para formação do lago reservatório; deslocar mais de 4.500 famílias habituadas à convivência às margens do rio e afetar os territórios de grupos indígenas como os Krikatí, Parakanã, Guajajara e Gavião. Em quase oito anos de construção (1977-1984), a hidrelétrica de Tucuruí funcionou como pólo atrativo para chegada de migrantes. Os impactos causados na população urbana do município e da região foram de dimensões assustadoras. Os índices de violência e prostituição aumentaram em função da quantidade de pessoas que para lá se dirigiram e não conseguiram se integrar às diversas atividades em torno da construção da barragem. O destino de muitos que não se integraram aos grandes projetos como assalariados era as ocupações de terra. A formação do lago também trouxe impactos ambientais fortes. Pragas de insetos se alastraram devido às modificações das condições ambientais, dificultando a vida das populações no seu entorno. Comunidades inteiras de agricultores e indígenas mudaram de lugar em função dessas pragas.

A energia gerada em Tucuruí foi a base para mega empreendimentos como o complexo da mina de ferro da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)⁶⁰ na região de Parauapebas, da ALBRÁS-ALUNORTE, próximo a Belém, e da ALUMAR, em São Luís do Maranhão⁶¹. Em meados dos anos 1970 foi instituído o II PDA, cujas linhas de ação baseavam-se nos mesmos pressupostos da Segurança Nacional, da Integração Econômica e da Ocupação Produtiva do espaço amazônico contidos no I e II PND. De um discurso mais genérico sobre os caminhos para a integração e o desenvolvimento regional, o governo passou a adotar outro de caráter setorial-seletivo com ênfase para o desenvolvimento de vantagens comparativas (ALMEIDA, 1982). Ou seja, com o caminho aberto pelos grandes eixos viários, a ênfase passou a ser a definição de áreas geográficas e setores prioritários para concentrar os investimentos.

Foi neste contexto que surgiram os pólos de desenvolvimento orientados para atividades produtivas exportáveis. A pecuária de corte e a mineração foram exemplos de setores que mereceram programas setoriais visando sua consolidação. No que se referiu à colonização, o II PDA propôs medidas para consolidação dos núcleos coloniais já instalados, orientadas para atender à lógica dos pólos de desenvolvimento. A consolidação dessa reorientação veio efetivamente com o lançamento do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da

⁶⁰ A CVRD foi privatizada em 1997 pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), sob protesto da sociedade civil, que denunciou amplamente um conjunto de irregularidades no processo.

⁶¹ A primeira era uma *joint-venture* envolvendo a *U.S. Steel* dos Estados Unidos e a CVRD. A CVRD entrou para quebrar o monopólio da *U.S. Steel* sob o que viria a ser a maior província mineral da Amazônia. Segundo Pinto (2003), os militares não viam com bons olhos, o domínio absoluto da “gigante do aço” americana sobre uma porção do território da Amazônia. A segunda congregava um consórcio japonês de siderúrgicas que reunia 30 empresas, a *Nippon Amazon Aluminium Company* (NAAC) e a CVRD. A terceira era um projeto totalmente financiado com capital privado envolvendo a Alcoa dos EUA e a *Billiton Metal*, subsidiária mineradora da *Royal Dutch-Shell* (HALL, 1991). A CVRD se tornou a maior empresa brasileira do setor, com 22 mil funcionários e receita anual de 5,2 bilhões de dólares em 2003. A empresa foi responsável por mais de 20% das divisas líquidas geradas pela exportação do país (PINTO, 2003).

Amazônia (POLAMAZÔNIA), que criou quinze pólos de desenvolvimento. Além deles, foram definidos ainda pólos de desenvolvimento madeireiros, agro-industriais e urbanos. A influência dos empresários do setor agropecuário era tal que chegaram a solicitar que o governo federal declarasse a Amazônia área preferencial para exportação de carne bovina (ALMEIDA, 1982).

A política de colonização dirigida do governo militar não chegou a completar cinco anos e já mostrava sinais de completa ineficiência. Em meados dos anos 1970 ela mudou o foco de sua atenção. A colonização da região pelas famílias de pequenos produtores orientados para a produção de alimentos visando à auto-sustentação deu lugar a atividades orientadas para a exportação como a madeira, minérios e a carne bovina⁶². Para atrair investidores as formas de persuasão utilizadas pelo governo foram variadas. Segundo Treccani:

...no final de 1973, o governo (federal) trouxe 20, entre os maiores empresários do sul do país, para visitar a Amazônia. Na verdade sobrevoaram a região para tomar conhecimento da mesma, ver de perto seu enorme potencial e foram incentivados a investir nela...Foi feita, assim, aquela que poderíamos chamar de opção pelos ricos, isto é, instaurou uma política elitista que favoreceu os grandes grupos econômicos, transferindo-lhes vultosos recursos, seja através de isenção de impostos, ou através de investimentos em grandes obras de infra-estrutura. A agropecuária (pecuária) foi privilegiada, pois o governo acreditava que a criação de gado para corte apresentava inúmeras vantagens comparando com a agricultura de sobrevivência (TRECCANI, 2001:187).

Em meados dos anos 1970, o governo federal já não se mostrava tão confiante numa dinamização econômica a partir de uma lógica de ocupação que priorizasse os pequenos e médios produtores. O fracasso da colonização oficial era evidente, apesar da chegada contínua de camponeses a região. Magalhães (2003) analisou este momento da seguinte maneira:

Uma inflexão na política de segurança nacional e, portanto, de ocupação e exploração da Amazônia e dessa região, verifica-se ainda na década de 70: o modelo da produção familiar é preterido pelo Estado em prol de grandes complexos agropecuários e de grandes investimentos de extração mineral, dentre os quais se destaca o Programa Grande Carajás, além dos grandes projetos de infra-estrutura, como a Usina Hidrelétrica de Tucuruí. Para os camponeses, a maioria recém-instalada na terra, uma das mais importantes consequências dessa inflexão é a expulsão (MAGALHÃES, 2003:254)

Na verdade, não se tratava apenas de expulsão pura e simples, mas de um processo mais complexo inerente ao avanço do capitalismo no campo, definido por Martins (1991) como sendo um processo de “expropriação” dos trabalhadores rurais. Segundo esse autor, citando

⁶² Naquele momento, acreditava-se que a carne bovina seria um dos principais itens da pauta de exportação do país.

dados de pesquisa do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), na década de setenta, sete de cada oito famílias de pequenos agricultores estavam ameaçadas de expulsão de suas terras ou posses devido ao avanço das grandes empresas beneficiadas através dos incentivos fiscais.

Estes dados mostravam a dimensão do problema causado não só para as famílias de agricultores como para as condições de vida nos centros urbanos regionais, para onde se deslocou um grande número de famílias que foram pressionadas pela ocupação espacial da grande propriedade. Neste período verificaram-se variações fortes nas populações dos principais centros urbanos regionais. Uma parte dos agricultores se deslocou para centros urbanos, ainda que temporariamente e grande parte optou por ir à busca das *franjas de florestas*, onde se pensava que havia terras desocupadas, mesmo que muito distantes. Para alguns, essa distância funcionava, aparentemente, como uma proteção para a instalação de novas roças e formação de novos povoados longe das ameaças. No entanto, como disse Martins (1991), a sensação de segurança para fazer suas roças “durava apenas o tempo necessário à chegada de um novo grileiro, de uma nova fazenda” (MARTINS, 1991:47).

O deslocamento da fronteira agrícola por meio da política de terras, da abertura de eixos viários, incentivos fiscais e creditícios e a incorporação à economia de amplas faixas da população através da criação de condições para instalação de atividades industriais e da extração mineral, compunham a base do discurso governamental durante todo o período do regime militar. Cada presidente e sua equipe davam ênfase a uma ou outra parte desse leque de ações. Em geral, a sociedade local e os políticos tinham pouco ou nenhum poder de influenciar os rumos definidos no âmbito federal. Petit (2003) relatou o descontentamento de parte do setor empresarial do estado do Pará, manifestado no discurso do economista Armando Soares, então representante do Centro das Indústrias do Pará (CIP), sobre as políticas governamentais e a presença de empresários de outras regiões: “... o empresariado paraense estava servindo de cobaia na experiência desenvolvimentista levada a cabo pelos grandes empresários do país” (PETIT, 2003:256). Os posseiros nem dispunham de porta-vozes nas esferas políticas para manifestar seus descontentamentos.

Vimos ao longo desse segmento que a investida do governo brasileiro e da iniciativa privada rumo a Amazônia não foi motivada apenas por questões internas. Os países industrializados pressionavam seus parceiros comerciais a expandirem seus mercados para novos produtos. Nesse sentido, a Amazônia era vista como uma possibilidade de ampliação do mercado interno e externo, além de produtora de alimentos e matéria prima para indústria. Na busca pela chamada vocação amazônica, o governo “encomendou” diversos estudos na área da prospecção mineral. As descobertas de imensas jazidas minerais iriam reorientar de certa maneira a ação do governo na virada dos anos 1980.

O período atual do “pacto” democrático-liberal (a partir de 1985)

Durante três décadas (anos 1960, 1970 e 1980) as principais estratégias territoriais desenvolvidas pelo governo brasileiro que afetaram definitivamente a Amazônia e, em especial o Pará, foram: i) a implantação de uma rede de integração espacial composta por

eixos rodoviários, comunicação por satélite e um complexo hidroelétrico; ii) a concessão de créditos por meio de incentivos fiscais e outros mecanismos como forma de estimular a agropecuária e a mineração; iii) a indução de um fluxo migratório seja pela implantação de Projetos Integrados de Colonização, seja pela expectativa criada em torno da possibilidade de empregos massivos nos grandes projetos e; iv) a superposição de territórios federais sobre os estaduais por meio da federalização das margens dos eixos rodoviários construídos e projetados (OLIVEIRA, 1991; BECKER, 2001).

Estas estratégias associadas a diferentes mecanismos de dominação política e econômica da oligarquia local definiram o espaço e as relações sociais na região sudeste paraense. Na década de 1980, uma área com mais de 900.000 ha, concentrada nas mãos das famílias que haviam conseguido aforamentos ou arrendamentos por 99 anos nas três décadas anteriores, foi o palco de muitos conflitos. Essa área se tornou conhecida nacionalmente como Polígono dos Castanhais (EMMI, 1999). Segundo dados da SUDAM, em 1985, essa área correspondia a 180 propriedades. Devido às restrições jurídicas que previam o módulo máximo para essas áreas o equivalente a 3.600 ha, as 180 propriedades eram distribuídas entre membros das famílias que compunham a oligarquia local (HÉBETTE *et al*, 2002). Segundo esses autores, esses foreiros e arrendatários passaram a reivindicar que os documentos de arrendamento e aforamento se transformassem imediatamente em títulos de propriedade.

Este artifício visava impedir a solicitação da posse da terra pelos novos ocupantes: migrantes de várias regiões do país. Além de requerer a titulação, os foreiros tentaram se apossar das áreas que estavam fora dos aforamentos e arrendamentos, que eram denominadas de “sobras” (HÉBETTE *et al*, 2002). As ocupações de posseiros quase sempre tinham início numa dessas “sobras” de terra que ficavam muito próximas dos castanhais em sistema de aforamento, porém fora deles⁶³. O conflito entre foreiros, já transformados em fazendeiros e posseiros foi inevitável. Todo o tipo de violência foi praticado pelos “donos” de castanhais para impedir a entrada e permanência de posseiros nessas áreas⁶⁴. Por muitos anos, apesar das inúmeras denúncias, o Estado fechou os olhos para os conflitos no sudeste paraense.

Em meados dos anos 1980, a esperança de mudança foi depositada na expectativa da modificação do regime político. Entidades representativas, movimentos sociais, intelectuais de diferentes disciplinas, ONG's e muitos segmentos da sociedade se mobilizaram em apoio ao primeiro governo civil e ao I PNRA. Na tentativa de inviabilizá-lo, as forças conservadoras e contrárias à reforma agrária se mobilizaram por meio de diferentes mecanismos no campo da disputa política e fora dele. No sudeste do Pará, o anúncio do I PNRA surtiu um efeito contrário aos seus próprios objetivos. Enquanto em nível nacional se travava uma disputa política que imobilizaria o PNRA, na região, os conflitos fundiários e as chacinas se multiplicavam e a violência se banalizava.

⁶³ Várias dessas “sobras” foram identificadas por ex-coletores de castanha.

⁶⁴ Para se ter uma idéia do tipo de violência praticada nos castanhais ver o livro de Christian Geffray (2007).

Após a tentativa fracassada do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), lançado em 1986, e da investida da frente parlamentar criada pelos latifundiários, articulados em torno da União Democrática Ruralista (UDR), no processo da Reforma Constitucional de 1988, todas as ações de reforma agrária no território nacional foram praticamente bloqueadas. Na região sul e sudeste paraense, o INCRA retomou suas funções como unidade avançada, porém sem condições financeiras e operacionais. Em nível nacional, a pasta do Ministério responsável pela política fundiária foi assumida por um político do estado do Pará, o Senador Jader Barbalho.

Durante o período que foi de 1986 a 1989, chamado de “transição política do regime militar para o regime democrático”, o país foi submetido a um conjunto de programas de estabilização com a justificativa de combate à inflação. Esses planos, além de não terem ajudado a resolver o problema principal, também impediram a realização de ações em outras áreas como a reforma agrária e programas sociais. O INCRA e o processo de reforma agrária permaneceram em estado de latência até meados da década de 1990. Sem ação reguladora do Estado, os conflitos pela posse da terra se multiplicaram e a violência se espalhou por todo lado.

As primeiras desapropriações dos castanhais do sudeste paraense foram mais um acerto político entre o ministro Jader Barbalho e os fazendeiros do que uma ação governamental consistente. Através da Portaria Ministerial nº 450 de dezembro de 1988, assinada pelo então Ministro da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, dez castanhais foram adquiridos e transformados em projetos de assentamento. No total, o Ministério adquiriu, em 1988, 61 castanhais na área do Polígono, dos quais 41 estavam em nome de membros da família Mutran, somando 151.229,8 ha.

Para os fazendeiros, principalmente os membros da família Mutran, era um bom negócio do ponto de vista econômico, já que as indenizações foram “generosas”⁶⁵; para o Ministro era um bom negócio do ponto de vista político, já que o mesmo tinha pretensões eleitorais em relação ao governo do estado. Dois anos depois, essa aliança política se confirmou. Eleito governador do estado, Jader Barbalho reduziu o ICMS para exportação da castanha de 13% para 2,6%, favorecendo (novamente) setores beneficiados com a desapropriação dos castanhais em 1988 (PETIT, 2003:218).

Apesar da economia da castanha começar a apresentar sinais de decadência, as famílias oligárquicas não perderam poder político e econômico. Do ponto de vista político, a aliança feita com Jader Barbalho rendeu à família Mutran, entre os anos de 1988 e 1990, a ascensão de vários de seus membros à cargos eletivos locais e estaduais; foi assim que a família fez o prefeito de Marabá em 1988, (Nagib Mutran Neto), um vereador (Guido Mutran, tio do Nagib Mutran Neto) e um deputado estadual (Vává Mutran, pai de Guido Mutran). Além

⁶⁵ O Senado Federal chegou a criar uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar as denúncias de irregularidades na emissão de títulos relativos ao período que Jader Barbalho foi Ministro do Ministério da Reforma Agrária e do Desenvolvimento (MIRAD).

disso, o judiciário de Marabá tinha em sua pasta titular a juíza Ezilda Pastana, casada com Osvaldo Mutran Júnior (filho do Vavá Mutran), que dava cobertura aos novos fazendeiros envolvidos em conflitos fundiários, muitos deles ligados à UDR dos quais cobrava apoio político aos Mutran (PETIT, 2003).

No final da década de oitenta, a região estava vivendo todas as contradições do período imediatamente anterior, onde a base do desenvolvimento foi depositada numa dinâmica de latifundização e no reforço sem medida ao grande capital. O Programa Grande Carajás (PGC) e seus subprogramas compunham o eixo central no qual o governo depositava a esperança de desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida da população local. Quatro segmentos prioritários compunham o PGC: minero-metalúrgico; reflorestamento; agricultura e pecuária. Para dar suporte a estes segmentos era necessária uma ampliação da infra-estrutura local, o que incluía a conclusão dos eixos rodoviários, principalmente, a Belém-Brasília e a Transamazônica; a construção de dois portos, o de Itaqui e Ponta de Pedras em São Luís, Maranhão; a construção de uma estrada de ferro ligando a mina na Serra dos Carajás aos portos de Itaqui e Ponta de Pedra, em São Luís; e a conclusão de uma usina hidrelétrica, a UHE Tucuruí. Seguindo a lógica de pólos de desenvolvimento, os anos 1980 foram marcados fortemente pela implantação do complexo de exploração mineral e fortalecimento da pecuária.

No mesmo território onde eram implantados grandes projetos, os agricultores familiares desenvolviam estratégias próprias para garantir sua reprodução econômica e social. Sem documentação oficial de suas terras e sem uma política governamental a eles direcionada esses agricultores praticavam sistemas de produção intensivos em mão-de-obra familiar e em recursos naturais, dois fatores que podiam gerenciar com certa autonomia. A floresta era o recurso mais impactado por esses sistemas de produção. Cortada e queimada, a floresta era transformada em roças que podiam ser utilizadas de um até dois anos, em pastagens ou deixada à regeneração natural para posteriormente ser integrada a um novo ciclo de cultivos. Produtos como arroz, mandioca, milho e uma diversidade de tubérculos, vagens e outros vegetais para consumo imediato compunham as roças familiares. Parte da produção da agricultura familiar da região era destinada ao autoconsumo e parte ao comércio nos centros urbanos, onde a demanda de alimentos aumentava em função do aumento populacional oriundo da taxa natural de nascimentos e das migrações.

A pecuária extensiva, estimulada pelos incentivos fiscais, a essa altura já estava consolidada na região. Os agricultores familiares se espelham nesse tipo de sistema de criação. Diferente das pastagens das regiões de savanas ou de campos naturais, a implantação de pastagens na região sudeste do Pará precisava de recursos para derrubada da floresta e plantio das diferentes espécies de gramíneas. Nas grandes fazendas o recurso era acessado pelos financiamentos subsidiados e nas pequenas propriedades eram aproveitadas as áreas de roça para, paulatinamente, implantar a pastagem. Com a contribuição de grandes e pequenos pecuaristas, a floresta foi sendo substituída por grandes áreas de pastagens transformando a paisagem regional.

O processo de abertura política que inaugurou novos formatos de relacionamento entre Estado e sociedade determinou o ritmo das mudanças sociais, econômicas e políticas em

nível nacional e regional. Foram passos lentos, porém contínuos. No tocante às políticas públicas, vários eventos contribuíram para mudanças significativas no país e na Amazônia. Do ponto de vista político, vários acontecimentos foram de grande visibilidade nacional, como a promulgação da nova Constituição da República. Os impactos dessas mudanças para o segmento dos pequenos produtores e suas organizações foram percebidos em diferentes dimensões e intensidades.

No final dos anos oitenta e início dos noventa, toda a sociedade sentia os efeitos tanto dos sucessivos planos de estabilização quanto da crescente liberalização da economia. Os espaços de interlocução entre governo e sociedade civil estavam relativamente bloqueados, e, em nível nacional, os processos de mobilização e reivindicação declinaram em relação ao início da década de 1980. O fim da ditadura não modificou a situação conflituosa que se estabelecera no sudeste paraense. A violência no campo cresceu assustadoramente em todo o país e especialmente nesta região, onde os índices de concentração de terras permaneciam elevados. Dispositivos legais criados pelo governo militar como o GETAT e o Decreto nº 1164, que facilitava a transferência de terras para particulares, principalmente grandes empresas, foram extintos. Entretanto, o impacto dessas medidas foi nulo na resolução dos graves conflitos fundiários regionais. As medidas tomadas pelo governo dificultavam em parte as transferências de terras futuras para grandes empresas, mas garantiam a propriedade para quem havia constituído latifúndio por meio desses dispositivos (LOUREIRO & PINTO, 2005).

A violência do latifúndio impôs medo, vitimou muitas pessoas, mas não impediu que os movimentos pela posse da terra ressurgissem e se fortalecessem. Novos atores sociais surgiram no campo, o sindicalismo de trabalhadores rurais se renovou, nova solidariedade foi criada em torno da questão agrária, e a luta pela terra se reforçou na região. A reforma agrária se tornou tema nacional e novas formas de luta foram geradas por diferentes atores sociais, notadamente o MST. No meio das entidades sindicais cresceu o debate sobre um modelo de desenvolvimento com base na produção familiar. Entretanto, o agronegócio tomou corpo embalado pela política de exportação dos sucessivos governos. Subjacente a todas essas questões estava em jogo a disputa de projetos para o campo. A reforma agrária entrou na pauta de discussão dos dois modelos: um deles para diminuir sua intensidade e o outro para viabilizá-la.

Os posseiros⁶⁶ da região sudeste do Pará imprimiram uma nova dinâmica a suas entidades representativas, principalmente aos sindicatos de trabalhadores rurais, como ferramenta de disputa política. No entanto, vários problemas persistiram sem solução, dentre eles a questão da posse da terra. A violência continuou sendo o meio mais utilizado para resolução dos conflitos. Apesar disso, posseiros, agricultores familiares, sem terra e suas organizações de representação se projetaram na cena política regional forçando o Estado a estabelecer novas metas, criar novos programas, flexibilizar estruturas e rever orçamentos. Novas solidariedades foram gestadas no seio de lutas que articulavam diferentes atores sociais.

⁶⁶ Para maior discussão sobre os posseiros do sudeste paraense, ver Guerra (2001).

Numa ciranda incansável esses atores se moveram na busca de garantir direitos e reconhecimento social.

No início da década de noventa as políticas neoliberais de estabilização financeira continuaram agravando a dívida interna e externa do país reduzindo drasticamente a capacidade de investimento do Estado. Como decorrência da crise generalizada, o processo migratório se intensificou mais uma vez em direção à Amazônia. Na onda migratória gerada nesse contexto sócio-político-econômico, a Amazônia, e em especial o Pará, foi o destino dos deserdados do sistema. Os dados da população Amazônica davam uma medida da intensidade desse processo. Segundo Loureiro & Pinto (2005), em 1980 a população da Amazônia era de 6.735.307 habitantes, pulou para 10.029.351 em 1991 chegando aos 12.135.445 habitantes em 2000. No espaço de 20 anos a população dobrou de tamanho.

A região sudeste do Pará, por abrigar projetos da magnitude do Grande Carajás, foi uma das regiões mais procuradas pela massa de migrantes em busca de melhores condições de vida. Segundo dados levantados numa pesquisa do IICA (2000) sobre a origem dos agricultores assentados na região sudeste paraense, apenas 9% (3.641) do total (40.347), eram de origem paraense; 25% do Maranhão; 12% do Tocantins; 7,8% de Goiás; 5% do Piauí e; o restante veio de 22 outros estados da federação. Muitos dos agricultores vindos do Nordeste e Centro-Oeste são, na verdade, pertencentes a gerações de migrantes. Alguns identificados como maranhenses, são filhos e netos de potiguaras, pernambucanos ou cearenses, que migraram em décadas passadas para as franjas da grande floresta.

A eleição de Fernando Henrique Cardoso imprimiu uma nova dinâmica na região. Apesar de aprofundar as políticas de *viés liberalizantes*, o governo FHC promoveu um conjunto de mudanças nas políticas para o meio rural. As políticas de crédito e de criação de assentamentos rurais foram iniciativas de importância significativa para as transformações ocorridas na região sudeste do Pará. Em torno dessas iniciativas, organizaram-se diferentes atores sociais, modificaram-se mecanismos operacionais e estruturais para a implementação e gestão das políticas e criaram-se novos espaços de gestão de conflitos e de defesa de interesses econômicos e políticos.

Os agricultores familiares, que compunham uma importante parcela da população regional, representada pelas entidades sindicais, se afirmaram enquanto atores políticos decisivos dentro dos processos desencadeados. A presença marcante das entidades de representação desse segmento de produtores rurais seja em discussões do desenvolvimento nacional como a política de produção de energia hidroelétrica, a construção de hidrovias, a implantação de grandes projetos de mineração para exportação, seja nas discussões de desenvolvimento regional como a política de criação de assentamentos, créditos diferenciados, desmatamento e gestão dos recursos naturais, foi indicativa dessa importância política assumida ao longo da década.

Impactos das Ações Coletivas e das Políticas Públicas no Cenário Regional.

Os impactos dos grandes acampamentos de trabalhadores rurais⁶⁷ foram interpretados de diferentes maneiras pelos atores sociais. Dirigentes sindicais expressaram suas leituras assim:

“acho que nós conseguimos um avanço que nos últimos 20 anos não tínhamos conseguido”. Para os representantes da Superintendência: “uma das grandes conquistas dos agricultores foi a criação do Fórum (se referindo ao Fórum da Reforma Agrária)”⁶⁸, envolvendo representantes dos movimentos sociais, do INCRA, do governo do estado e das prefeituras, para discutir os critérios do processo de reforma agrária”; para os negociadores enviados de Brasília: “se a cada problema que ocorrer no desenvolvimento da reforma agrária na região só for resolvido com manifestações desse tipo, e nós tivermos que trocar o Superintendente, isso não vai parar nunca. O que temos que repensar é esse modelo de reforma agrária, superando o problema conjuntural e do pós-crise”; para entidades de apoio como a CPT: “esse volume de recursos não satisfaz a demanda, que é enorme, mas atende aos trabalhadores assentados que estavam no acampamento” (CPT & FETAGRI, 1997).

Apesar das diferenças de avaliações dos envolvidos, o repertório de ações coletivas (TILLY, 1984) dos agricultores familiares nos anos 1990 mudou as relações entre os diferentes atores interessados na reforma agrária na região sudeste paraense. Por outro lado, mostrou a capacidade das entidades de representação dos agricultores familiares de se fazer ouvir e respeitar pelo Estado, gerando impactos significativos no espaço sócio-econômico regional. Depois da criação dos projetos oficiais de colonização dos anos setenta, o Estado só retomou a criação de novos assentamentos na região por volta de 1987, conforme mostra o Gráfico 01. A partir de 1988 o número de famílias assentadas diminui chegando a zero em 1990. O contexto da política neoliberal do governo Collor, além de desestruturar diversos órgãos da administração federal, inviabilizou a implementação de um conjunto de políticas em andamento e aumentou a repressão contra os movimentos sociais. Em 1991 verificou-se um novo crescimento no número de famílias assentadas e, em seguida, nova queda até 1994. Após o impedimento do presidente Collor, o governo federal se voltou para a política de estabilização da economia, priorizando o combate à inflação.

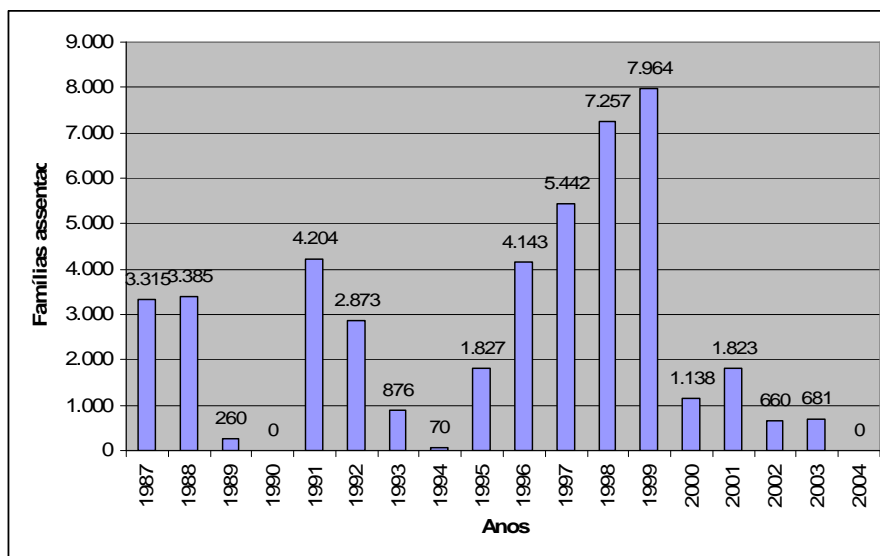
A política de assentamentos só voltou a ser implementada a partir de 1995 no primeiro ano do governo FHC, chegando ao pico máximo em 1999, como mostra o Gráfico 02. Esse período coincidiu com a retomada da organização sindical no sudeste paraense. O sindicalismo de trabalhadores rurais iniciou um processo de atuação regionalizada e um

⁶⁷ Os grandes acampamentos foram mobilizações organizadas pelas organizações de representação da agricultura familiar do sudeste paraense entre o ano de 1997 e 2002, que reuniam entre 7.000 a 10.000 pessoas a cada ano. O principal objetivo era pressionar o Governo Federal a negociar uma pauta de reivindicação composta por demandas direcionadas a política agrária, agrícola e social. Para maiores detalhes sobre essas manifestações ver Assis (2007).

⁶⁸ Este Fórum, pelas razões vistas nesse texto não se consolidou.

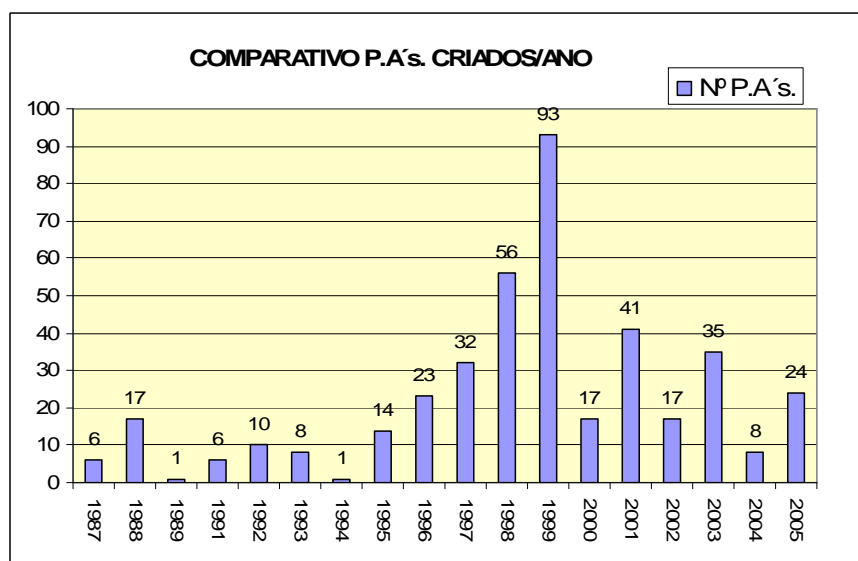
ciclo de mobilizações, cujo alvo principal foi a política de reforma agrária do governo FHC. A forte tensão social que assolava a região exigiu do governo medidas emergenciais. A criação da Superintendência Regional do INCRA nº 27 (SR-27E-Marabá) visava criar as condições para uma interlocução direta das entidades representativas dos agricultores e o Estado, intenção esta que só se concretizou após as fortes mobilizações dos agricultores e suas entidades representativas. Concorreram para a criação de uma Superintendência Regional o massacre de Eldorado dos Carajás, em abril de 1996, e uma forte cobrança nacional e internacional sobre o governo no sentido de agir nos casos de violência.

Gráfico 1 - Número de famílias assentadas por ano.



Fonte: INCRA, SR-27E-Marabá, Divisão de Suporte Operacional, agosto de 2004.

Gráfico 2 - Número de projetos de assentamentos rurais criados por ano.



Fonte: SR-27E-Marabá, Divisão de Suporte Operacional, agosto de 2004.

Observando o período de 1987 a 2005, percebe-se que, aproximadamente, 70% dos assentamentos rurais foram criados no intervalo de 1996 a 2002, período das maiores mobilizações dos agricultores. O gráfico mostra que nos anos 2000 e 2001 o ritmo de criação de assentamentos desacelerou. Essa tendência se manteve inclusive após a eleição do presidente Lula em 2002. Nesse período, o governo havia fortalecido a estratégia da reforma agrária de mercado, iniciada em 1999, com o Banco da Terra no âmbito do Programa Novo Mundo Rural. Outro mecanismo adotado foi o cadastro de famílias pelo correio. A FRS e o MST se colocaram frontalmente contra esse programa. Além disso, o próprio sindicalismo de trabalhadores rurais se empenhou a partir do ano 2000 na fiscalização e acompanhamento dos convênios para implementação da infra-estrutura dos assentamentos. Estes fatores, dentre outros, explicaram a desaceleração do ritmo de criação de assentamentos nesse período.

Os dois gráficos anteriores mostram que o ritmo de criação de PA's e do número de famílias assentadas decresceu no primeiro ano do governo Lula. Em 2004 foi criado o menor número de PA's desde 1995. Portanto, o novo cenário político que se formou com a eleição do Presidente Lula influenciou a atuação dos atores sociais locais e especialmente dos órgãos públicos. Alguns elementos explicativos para essas mudanças foram: i) a intensa disputa entre os grupos que apoiaram a eleição do presidente Lula pelo comando dos órgãos da administração federal na região, especialmente do INCRA, paralisou as atividades de reforma agrária no ano 2000⁶⁹; ii) a decisão do governo federal de priorizar as áreas já reformadas em detrimento da criação de novos assentamentos; iii) a falta de experiência da equipe técnica que assumiu a SR-27E e; iv) a forte oposição do movimento sindical e do MST à nova Superintendência.

Após o acampamento de 1997, o crédito rural para a produção através do PRONAF atingiu dimensões nunca antes observadas. Segundo Oliveira *et al.* (2003), todo o recurso aplicado pelo PROCERA na primeira metade da década de noventa não chegou a R\$ 5 milhões. O quadro e o gráfico abaixo mostram que o recurso do PRONAF, considerando os créditos investimento e custeio, no período de 1999 a 2006, foi da ordem de R\$ 436 milhões, aproximadamente. Uma comparação entre os anos mostrou que a partir de 2002, portanto já no governo Lula, o crescimento no volume de recursos foi considerável. Essa tendência de crescimento reafirmou a prioridade de investimento nas áreas reformadas em detrimento da criação de novos assentamentos.

⁶⁹ A disputa em torno do nome a ocupar o cargo de superintendente do Incra/SR27E/Marabá demorou quase 6 meses.

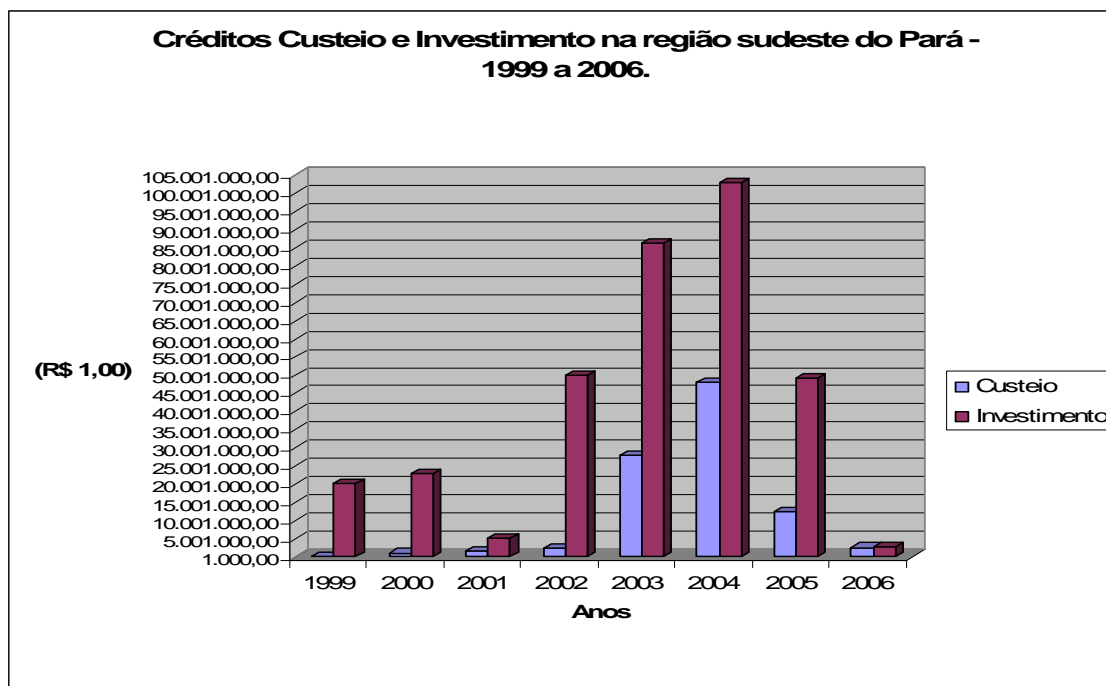
Quadro 1 - Recursos do PRONAF Custeio e Investimentos aplicados no sudeste do Pará entre 1999 e 2006.

Ano	Custeio	Investimento	Total
1999	1.495,00	20.292.363,00	20.293.858,00
2000	1.104.899,44	22.814.222,37	23.919.121,81
2001	1.621.823,20	5.033.897,28	6.655.720,48
2002	2.581.008,32	49.999.915,24	52.580.923,56
2003	27.897.994,46	86.309.756,47	114.207.750,93
2004	48.215.912,68	103.077.843,68	151.293.756,36
2005	12.610.657,35	49.074.487,28	61.685.144,63
2006	2.646.004,38	2.992.908,27	5.638.912,65*
Total	96.679.794,83	339.595.393,59	436.275.188,42

Fonte: SAF/MDA, 2006. Sistematizado pelos autores.

* Dados parciais.

Gráfico 3 - Recursos do PRONAF custeio e investimento no âmbito da SR27E/Marabá de 1999 a 2006.



Fonte: SAF/MDA (2006). Sistematizado pelos autores.

A infra-estrutura no meio rural na região sudeste do Pará era, em geral, muito precária, seja pela dimensão territorial de seus municípios, pelo nível de pobreza ou por questões

administrativas e de prioridades políticas. Só as sedes municipais tinham uma infra-estrutura que garantia certo nível de conforto aos habitantes. Esse grau de precariedade transformou qualquer possibilidade de recurso público para infra-estrutura numa disputa acirrada. Essa disputa se tornou mais forte a partir do momento em que os agricultores se mobilizaram para tentar influenciar a destinação dos recursos.

O maior investimento feito a partir dos recursos destinados pelo INCRA foi na construção e recuperação de estradas. A partir da segunda metade dos anos noventa, a malha viária interna da região foi consideravelmente ampliada (Quadro 02), o que, por um lado, satisfaz uma reivindicação antiga dos agricultores, mas, por outro, se tornou em motivo de muitas disputas, uma vez que as entidades representativas, em muitos casos, tinham critérios de definição de prioridades diferentes dos gestores municipais.

Quadro 02: Infra-estrutura implantada na área de jurisdição da SR27E/Marabá até 2003.

ANO	Estrada Construção - Km	Estrada Recuperação Km	Eletrifica ção Rural -Km	Poço Un.	Centro Comunitá-r io - un.	Arma-zé m Und.	Ponte Madeira.- m	Posto Saúde Un.
Até 2000	4.071	1.349	72,5	2	8	15	0	27
2001	774	0	7	0	0	0	125	0
2002	626	307	0	3	0	0	512	0
2003	555,5	285	5	0	0	0	88	0
Total	6.026,2	1.941,1	04,5	5	8	15	725	27

Fonte: SR27E/Marabá (2003). Sistematizado pelos autores.

Outros tipos de infra-estrutura de fundamental importância para o desenvolvimento dos assentamentos e da região não receberam o mesmo tratamento, como foi o caso da eletrificação rural. Ao contrário das estradas que abrangeram a maioria dos municípios e dos PA's, a rede elétrica atendeu a poucos municípios e a uma ínfima parte dos PA's. Segundo Oliveira *et al.* (2005), a maioria da rede elétrica se concentrou nos municípios de Marabá, São João do Araguaia e Eldorado dos Carajás.

Em geral, os recursos para construção e recuperação de estradas eram repassados para as prefeituras que se responsabilizariam pela execução das obras. Além disso, as prefeituras teriam a obrigação de apresentar uma contrapartida ao valor dos recursos alocados pelo INCRA. Oliveira *et al.* (2005), a partir de dados do INCRA, mostraram que raramente a contrapartida das prefeituras atingiu 10% do valor alocado pelo INCRA, como mostra o quadro 03. Em muitos casos, a contrapartida era apenas um expediente formal sem uma comprovação clara da aplicação dos recursos.

Quadro 03: Recursos aplicados em construção e recuperação de estradas na área da SR-27 nos anos de 2001 e 2002.

Ano	Recursos aplicados			% das contrapartidas	
	Repassados pelo INCRA	Repassados pe-las Prefeituras	TOTAL	INCRA	Prefeituras
2001	10.444.200,00	845.949,15	11.290.149,15	92,5	7,5
2002	11.879.775,34	862.692,71	12.742.468,05	93,2	6,8
TOTAL	22.323.975,34	1.708.641,86	24.032.617,20	93	7,0

Fonte: INCRA SR-27. Sistematizado por Oliveira *et al.* (2005).

Para algumas prefeituras os recursos alocados pelo INCRA eram estratégicos para sua própria atuação. Prova disso foram os elevados casos de re-eleição de prefeito nos pleitos eleitorais de 2000 e 2004 (INTINI, 2004). Em alguns municípios, o volume de recursos de todas as linhas de créditos relacionadas à reforma agrária ultrapassava o orçamento municipal. Essa situação mudou o contexto político local e a relação entre as prefeituras e as entidades representativas. O depoimento do presidente de um STR cujo município tinha 30 PA's, portanto, com predominância da agricultura familiar, indicou essa mudança:

Enquanto a prefeitura no ano de 2004 tem um orçamento de 18 milhões de reais, nós estamos atingindo 19 milhões com recursos federais. Então isso, a prefeitura entende, o prefeito já sentou com a gente, entende isso, aí não tem como dar as costas, tem como ser um dos maiores parceiros hoje em Itupiranga, da prefeitura é o sindicato, né. Porque, na verdade, eles sabem a força que a gente tem. E burro será o prefeito que virar as costas, porque aí ele tá botando fogo na coivara, né (Entrevista nº 23)⁷⁰.

Essa mudança na qualidade da relação não se verificou em todos os municípios. Em muitos deles o diálogo piorou em função da dificuldade de muitos prefeitos aceitarem a

⁷⁰ Filho de agricultores piauienses que migraram para o Maranhão, era natural do baixo Parnaíba, cidade de Vargem Grande, Maranhão. O entrevistado começou as primeiras atividades junto à Igreja Católica como professor de catequese. Anos depois passou a atuar nas CEB's. Essa atividade lhe permitiu conhecer toda a região e se aproximar do movimento sindical maranhense. Em 1990, já casado, migrou para a região da Transamazônica nas proximidades do município de Itupiranga. Firmou morada numa comunidade chamada Sítio Novo, onde mantém um lote até os dias atuais. Nesta região se integrou às atividades da comunidade católica local que recebia apoio da CPT. Através da sua participação nas reuniões, a equipe da CPT o convidou para fazer integrar a equipe. Como já era sindicalizado no Maranhão, se integrou à delegacia sindical local, aonde desempenhou a função de delegado sindical. Nesse mesmo período se integrou à atividade que a FATA desenvolvia na região. Em 1993, integrou uma chapa na eleição para a diretoria do STR de Itupiranga sendo eleito para a diretoria executiva no cargo de tesoureiro. Foi reeleito tesoureiro por mais dois mandatos consecutivos. Em 2001 foi eleito presidente do STR de Itupiranga.

participação efetiva das entidades representativas na destinação dos recursos dos programas governamentais. Em outros, o afastamento era proposital para facilitar atividades ilícitas de setores das prefeituras. O mau uso dos recursos para implantação de infra-estrutura nos assentamentos foi objeto de inúmeras denúncias pelas entidades sindicais e pela CPT. Em alguns casos havia a participação de funcionários do INCRA na má utilização dos recursos públicos. Inclusive, um superintendente foi demitido em função de uma ação de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público, no caso de uso indevido dos recursos do crédito Habitação.

Esta situação levou alguns STR's a pressionar o INCRA para mudar as regras de concessão dos recursos para infra-estrutura, principalmente para a construção de estradas, apresentando-se como candidatos a gestores dos recursos para construção de infra-estrutura. O principal argumento era que essas entidades conheciam melhor que ninguém a necessidade das comunidades e tinham melhor condição de definir as prioridades. Alegava-se também que os recursos eram conseguidos com a luta dos agricultores, portanto, os mesmos tinham legitimidade para gerir esses recursos. Essa discussão, no entanto, só recebeu atenção dentro do INCRA após a eleição do Presidente Lula, em 2002. O fato da Superintendência ter sido assumida por uma militante do PT facilitou o trâmite dessa discussão internamente.

Os argumentos dos dirigentes sindicais apontavam na direção de uma mudança nas funções do sindicato que extrapolavam, inclusive, a tradicional dicotomia entre funções políticas e econômicas. A noção de responsabilidades do STR como uma entidade representativa de um segmento da sociedade foi substituída por uma noção mais ampla de prestação de serviços à sociedade e não apenas aos agricultores familiares. Dessa forma, tomar para si a responsabilidade de executar obras de infra-estrutura, levou o STR a desempenhar funções de “quase secretaria de obras”, ou de “quase um setor da prefeitura”. O STR passou a realizar operações burocráticas como processos de licitação, contratação de empresas, tomada de preços e outras tarefas típicas da administração pública. Além disso, o STR continuou com sua função de mobilização dos assentamentos e das associações para o processo de definição de prioridades.

Na segunda metade da década de 1990, a política de assistência técnica aos assentados passou a ser incentivada através de programas geridos pelo próprio INCRA/MDA, em contraste com períodos anteriores onde esse serviço praticamente não existia. No período de 1997 a 2000, o Programa Lumiar possibilitou o surgimento de prestadoras de serviços e atendeu parte dos assentados. Do total de onze prestadoras de serviços atualmente ativas na região, duas foram criadas na década de 1960 e correspondiam aos escritórios da EMATER do sul e sudeste do Pará. A maioria delas (seis) foi criada entre 1997 e 2001 (período do Programa Lumiar) e duas entre 2003 a 2004 (Quadro 04).

Quadro 04: Prestadoras de serviços de ATES ativas no sul e sudeste do Pará.

No	Prestadora	Ano de Criação
1	Emater sudeste-Pa	1965
2	Emater sul-Pa	1966
3	Fetagri sul	1996
4	Coopvag	1997
5	Coomasrp	1997
6	Copserviços	1998
7	Aexam	1998
8	Grapas	2001
9	Procampo	2001
10	Coomafasp	2003
11	Amazon Rural	2004

Fonte: Equipe de Articuladores de ATES (2004).

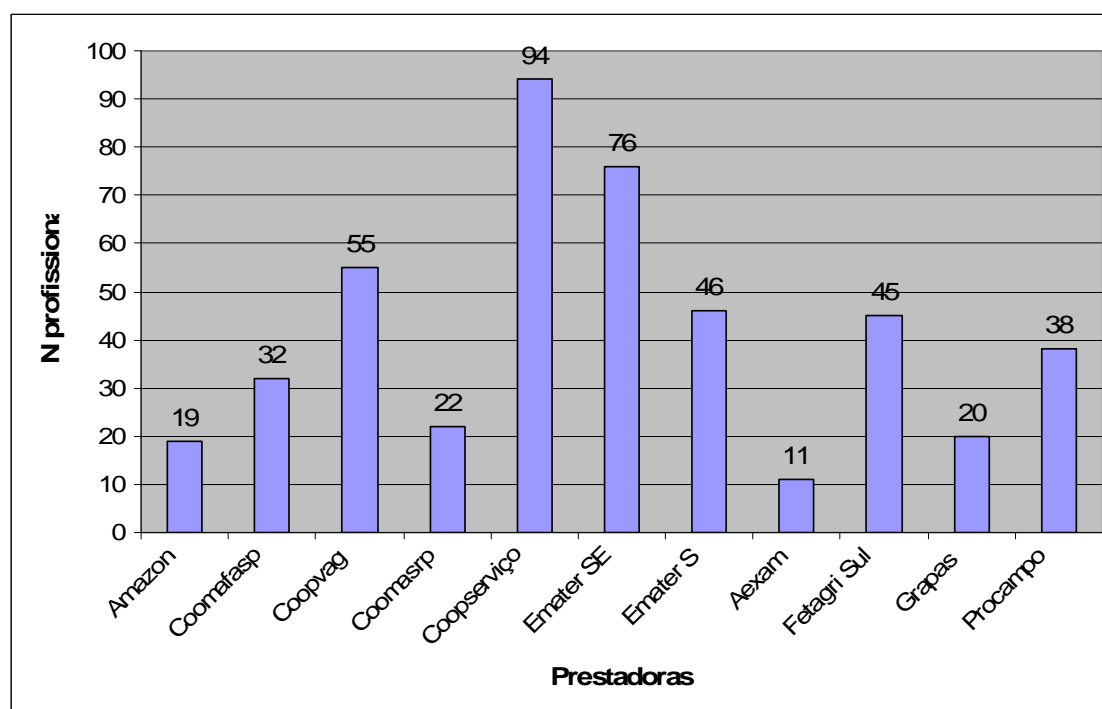
Conforme as normas do Programa Lumiar, as prestadoras de serviços seriam indicadas pelos assentados e pelas entidades como associações e sindicatos. Dessa forma, a espacialização das prestadoras de serviços se deu conforme a influência das diferentes entidades de representação. Vale salientar que algumas prestadoras já foram criadas a partir de uma relação muito estreita com entidades de representação como foi o caso da Cooperativa de Prestação de Serviço (COPSERVIÇOS) e da Cooperativa Mista dos Assentamentos de Reforma Agrária do Sul e Sudeste do Pará (COOMARSP). A primeira ligada à FETAGRI Regional Sudeste e a segunda ao MST.

Nessa mesma lógica a FECAP/FETRAF credenciou prestadoras como a Agência de Desenvolvimento Agroecológico dos Ecossistemas da Amazônia (Amazon Rural), a Agência de Desenvolvimento e Extensão Rural para Agricultura Familiar (AEXAM), a EMATER, a Agência Regional de Desenvolvimento Agropecuário (PROCAMPO) e a Cooperativa de Profissionais Liberais do Vale Araguaia (COOPVAG), de acordo com a distribuição dos PA's de sua influência; a EMATER sul e sudeste do Pará foram credenciadas por várias associações e a FETAGRI Regional Sul se credenciou para prestar serviços de ATES em assentamentos na área de sua influência nas proximidades dos municípios de Conceição do Araguaia e São Félix do Xingu. A Figura 01 mostra a distribuição geográfica das áreas de atuação das prestadoras de serviço na região sul e sudeste paraense. Essas manchas no território evidenciaram também a área de influência das entidades de representação.

134

Os Programas Lumiar e depois o Programa ATEs, ambos ligados ao INCRA, tiveram um impacto significativo na quantidade de técnicos de diferentes áreas da formação atuando na região. Os dados do gráfico 04 mostram que apenas 26,6% dos profissionais da assistência técnica atuando na região sul e sudeste do Pará era de instituições do estado (EMATER). Todas as prestadoras de serviço não estatal se apresentaram como potenciais prestadores de serviços aos assentados, aumentando suas possibilidades de receber assistência técnica. Apesar da descontinuidade da política de apoio aos serviços de assistência técnica no âmbito da SR-27E, o número de famílias assentadas que receberam assistência técnica foi bastante significativo. Segundo diagnóstico realizado pela equipe de articuladores do sudeste paraense, o total de famílias atendidas pela Ates foi de 30.695. Esse número também foi um indicador do nível de inserção das entidades representativas nos assentamentos.

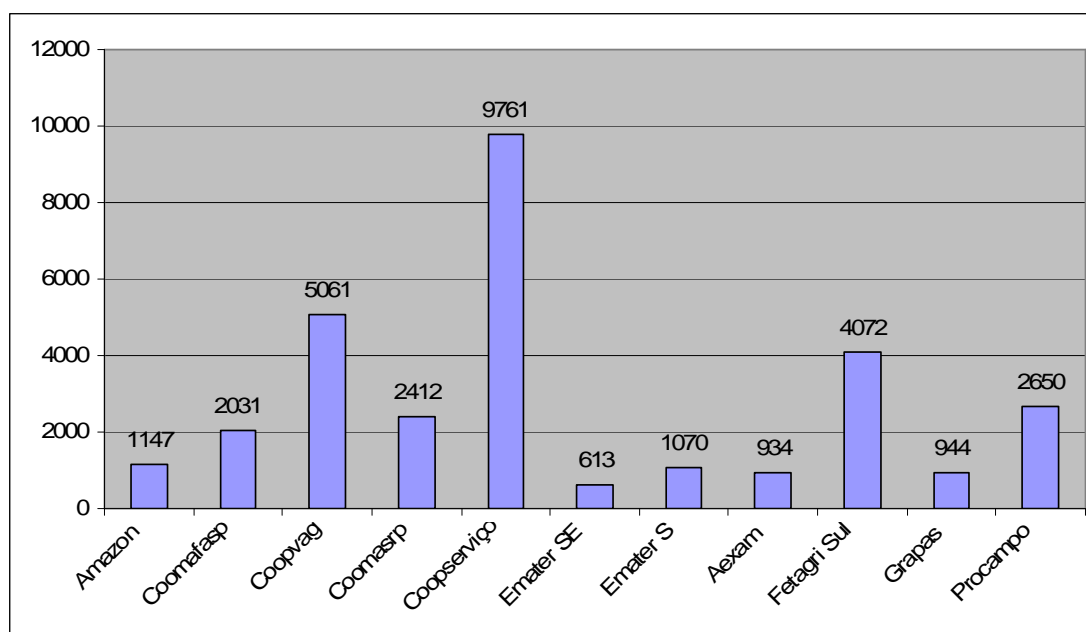
Gráfico 04 - Número de técnicos por prestadora de serviço atuando na região sul e sudeste do Pará



Fonte: Equipe de articuladores (2006)

O Gráfico 05 mostra que a Copserviços, prestadora credenciada pela FRS, atuou junto a 31,8% do total de famílias que receberam assistência técnica na região sul e sudeste paraense; a Coopvag, que atuou mais ao sul do estado e não era credenciada pelas entidades sindicais, atuou junto a 16,5% do total de famílias; a FETAGRI Regional Sul atuou junto a 13,3% do total; a Coomarsp, ligada ao MST, atuou junto a 7,9% do total; a EMATER sul e sudeste estava entre as prestadoras de serviços com o menor índices de famílias atendidas, respectivamente 3,2% e 2%.

Gráfico 05 - Número de famílias atendidas por prestador de serviço.



Fonte: Equipe de articuladores de ATES sudeste do Pará (2006).

Uma parte das prestadoras era credenciada diretamente por associações articuladas pelos próprios técnicos da prestadora. Em geral, essas associações não estavam articuladas nem aos STR's, nem à FRS e nem ao MST. Semelhante ao caso da implantação de infra-estrutura, onde vários STR's assumiram a execução das obras, tivemos aqui uma entidade de representação dos agricultores envolvida na execução direta da política de ATES, a FETAGRI Regional Sul. Enquanto a FRS e o MST, assim como a FECAP/FETRAF credenciavam prestadoras de serviço para atuar nos assentamentos a elas filiados, a FETAGRI Regional Sul assumiu a responsabilidade pela prestação dos serviços. Para isto ela teve que constituir uma equipe de técnicos que atuavam sob sua responsabilidade. O que lhe acontecerá no futuro? Como a FETAGRI Regional Sul vai conciliar as funções de representação e execução simultaneamente? Como a experiência foi recente, não foi possível conseguir informações que nos dessem pistas sobre essas questões.

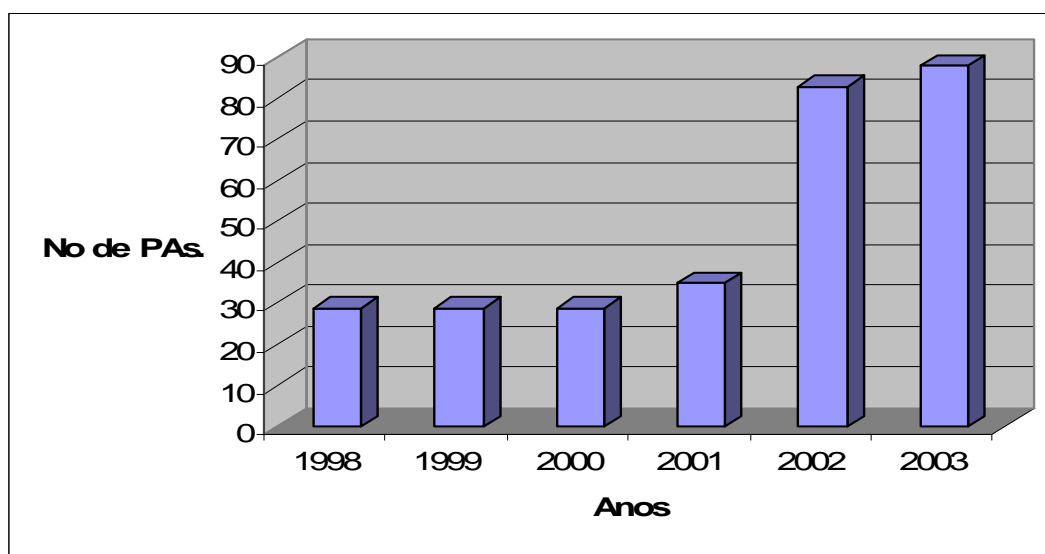
Dados da gerência de implantação de projetos do INCRA indicaram que até 2004 foram criados 409 PA's no âmbito da SR-27E. Segundo estudo feito por Intini (2004), aproximadamente 90 PA's recebeu assistência técnica através dos diferentes programas do INCRA no período de 1998 a 2003. Considerando esses dados, concluímos que apenas 20% dos projetos de assentamentos foram atendidos com assistência técnica⁷¹.

O Gráfico 06 mostra que, de 1998 a 2000, o número de assentamentos atendidos permaneceu constante. Segundo Intini (2004), essa estabilidade tinha a ver com a disponibilidade de recursos que era pré-estabelecido e tinha como fonte supridora o Orçamento Geral da União (OGU); de 2001 a 2003, apesar de aumentar o número de

⁷¹ Muito distante da meta de universalização pretendida pelo INCRA.

assentamentos atendidos, o repasse de recurso passou a depender do remanejamento de rubricas, o que causou incertezas quanto ao volume de recursos e as datas de sua liberação.

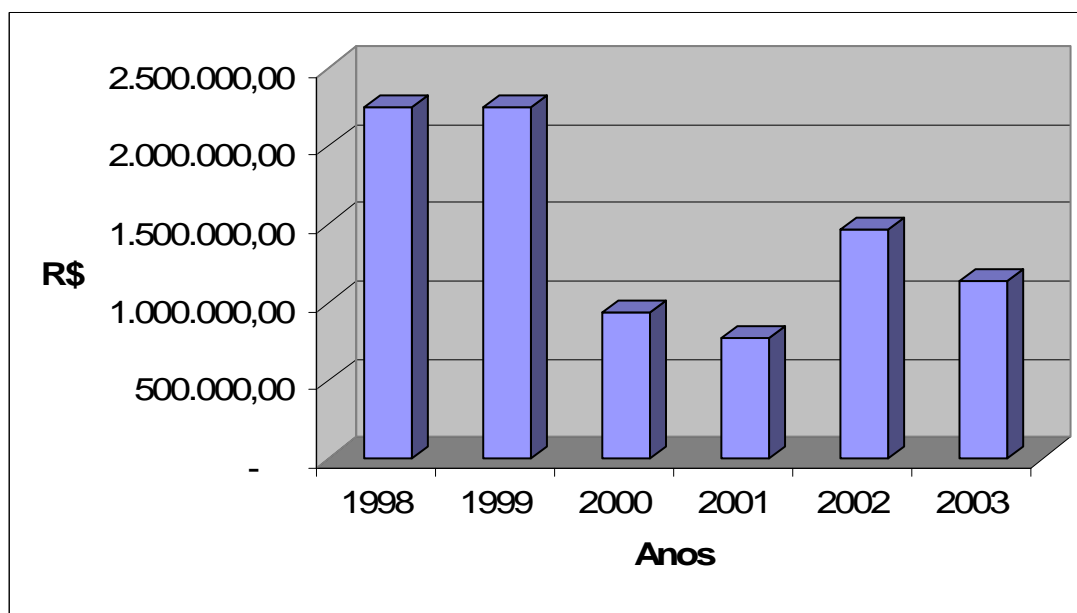
Gráfico 06 - Número de PA atendidos (acumulado) com recursos de AT de 1998 a 2003



Fonte: Intini (2004).

Como vimos anteriormente, esse foi um período de difícil funcionamento das prestadoras de serviço. Além disso, se compararmos o número de projetos atendidos no período de 1998 a 2003 (Gráfico 06), com o volume de recursos aplicados (Gráfico 07), verificou-se uma redução do volume de recursos.

Gráfico 07- Aplicação dos recursos financeiros da SR-27E em AT



Fonte: Intini (2004).

A resultante desse processo de elevação do número de assentamentos e a diminuição do volume de recursos foi, possivelmente, a precarização dos serviços de assistência técnica nesse período. Segundo Intini (2004), um indicativo dessa precarização foi a redução do custo por família que passou de R\$ 27,88 em 1998 para R\$ 21,00 em 2003. A redução do custo por família implicou na diminuição dos custos com transporte, que por sua vez ocasionou a diminuição do número de visitas às áreas, dentre outras restrições. A partir de 2004, com a implantação dos serviços de ATES, os convênios passaram a ser plurianuais, o que talvez seja um indicador de estabilidade dos serviços nas áreas atendidas.

As mudanças políticas em nível nacional e regional com a eleição do Presidente Lula, em 2002, alteraram o curso de alguns acontecimentos. Os acampamentos continuaram como uma prática coletiva, mas sem a mesma força mobilizadora de antes e sem causar tanto impacto junto à sociedade local. Vários fatores contribuíram para essas alterações, dentre eles: i) a dificuldade das entidades de representação lidar com um governo que ajudou a eleger; ii) a disputa entre as diferentes entidades de representação pelo poder de falar em nome do maior número possível de famílias assentadas; iii) a divergência entre entidades sindicais e setores do PT estadual em torno da indicação do nome do gestor local do INCRA⁷²; iv) a pressão exercida por outros segmentos do meio rural sobre o Estado. Se por um lado, esses fatores diminuíram força de mobilização, por outro os espaços de negociação não foram interrompidos. Tudo leva a crer que a diminuição da eficiência dos acampamentos enquanto instrumento de luta no novo contexto político, deve-se ao fato de eles terem se tornado uma prática política previsível. Como afirmou Champagne:

[...] assim como as sondagens, as manifestações de rua contemporâneas tendem também a se integrarem ao jogo político. Se o número delas é cada vez maior é, em parte, porque as ocasiões objetivas de protesto público contra o Estado têm aumentado com a extensão das funções desempenhadas por este (em particular “Estado-patrão” e “Estado-providência”); mas é também porque as manifestações começaram a fazer parte dos costumes políticos e tendem a se tornar um simples elemento em uma estratégia de comunicação. Aliás, a repetitividade desse modo de expressão das opiniões levou alguns – em particular etnólogos – a ver aí uma espécie de “ritual político” (CHAMPAGNE, 1996: 190).

Concordamos com o autor que as ações como acampamentos, ocupação de prédios públicos, bloqueio de estradas e ferrovias, passaram a fazer parte do “ritual político” de um conjunto de atores coletivos regionais. Algumas delas deixaram de ser característica da ação das entidades sindicais e do MST, como foi o caso do bloqueio de estradas. Em vários municípios

⁷² As entidades sindicais indicaram o nome do coordenador local da CPT para ocupar o cargo de gestor local do Incra. O setor majoritário do PT no estado indicou outro nome. O governo federal nomeou a indicação do setor majoritário do PT. Na época, uma nova tendência havia sido criada no PT (Articulação Socialista – AS) e a entidade sindical do sudeste paraense era signatária da criação dessa corrente. O MST se manteve afastado dessa discussão. A posição manifestada pelos dirigentes do MST era que não importava quem fosse o gestor da Superintendência. A cobrança seria a mesma (Entrevista nº 13)

da região, outros segmentos do meio rural se utilizaram dessa prática para protestar contra o governo ou para se contrapor às ações das entidades sindicais e do MST.

Em Rondon do Pará, por exemplo, fazendeiros fecharam a principal rua da cidade com tratores e cavalos para protestar contra as desapropriações levadas a cabo pelo INCRA na região; a rodovia que dá acesso a São Félix do Xingu foi interditada por protestos de fazendeiros que reivindicavam maior atenção do governo para as estradas secundárias da região e empresários do setor madeireiro fecharam estradas para protestar contra medidas ambientais do governo, principalmente as que afetavam a exploração de espécies florestais nativas. Um grupo de prefeitos pró-criação do Estado do Carajás, na área correspondente ao Sul e Sudeste do Pará, ameaçou interditar as estradas da região para forçar a separação. No caso das entidades de representação dos agricultores familiares, algumas dessas práticas não surtiram mais o efeito esperado. Como afirmou Champagne, “quanto mais se torna rotineiro e mais previsível, tanto menos consegue ser politicamente eficaz” (CHAMPAGNE, 1996: 191).

A rotinização das ações e o foco nas políticas públicas criaram novas formas de relações entre as entidades sindicais e as agências do governo. Os enfrentamentos nas arenas de discussão não impediram um estreitamento das relações. À medida que os atores sociais passaram a se encontrar quase que regularmente nos diferentes espaços de discussão como Comissões Especiais, Câmaras Técnicas, Comissão de Gestão e outros mecanismos⁷³ aumentou a tolerância em relação às diferenças políticas e ideológicas. Com essa participação intensa nos espaços de negociação e implementação de políticas, as entidades sindicais passaram a ter uma nova percepção sobre a gestão das políticas. Dentro dessa nova percepção alguns sindicatos se propuseram a fazer a gestão direta de recursos da política de assentamento.

A discussão sobre as funções políticas e econômicas das entidades sindicais foi substituída por um pragmatismo operacional. Alguns sindicatos passaram a assumir, mediante convênio com o INCRA, a responsabilidade pela execução de obras como estradas e construção de casas. Até então, os convênios para construção de infra-estrutura nos assentamentos eram prerrogativa das prefeituras. Este fato nos levou à seguinte questão: essa separação entre econômico e político existia na percepção dos dirigentes sindicais ou se tratava de uma construção das agências de mediação? Ao que tudo indica, os dirigentes sindicais não fazem essa distinção tão claramente. No novo contexto político criado com a ascensão de um Presidente da República com origem petista, a forma como foram efetivados esses convênios por meio de arranjos administrativos pouco discutidos, bem como o desenrolar dos acontecimentos posteriores como o lançamento da candidatura da Superintendente à deputada estadual⁷⁴, levaram a crer num possível aparelhamento político da instituição.

⁷³ Ver Simões (2006).

⁷⁴ Eleita como a terceira deputada estadual do PT mais votada no estado nas eleições de 2006.

Em função das divergências políticas entre a coordenação regional das entidades sindicais, que se opuseram à indicação do nome da gestora do INCRA, o diálogo da agência governamental passou a ser mais individualizado com os sindicatos. Os convênios com sindicatos e associações se expandiram nesse contexto de diálogo fragmentado. Num contexto de total oposição à Superintendência, a FRS não conseguiu coesão da totalidade dos sindicatos. As divergências entre os sindicatos afloraram e muitos sindicatos se posicionaram favoravelmente à Superintendente. Além disso, novos programas do governo, notadamente aqueles ligados à Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA, quebraram a lógica de estrutura regional das entidades sindicais. Os critérios de constituição dos territórios impostos pela SDT não coincidiam com os critérios de regionalização das entidades sindicais. Os Projetos Territoriais criaram novas instâncias de decisão que fracionaram o arranjo político das entidades sindicais.

Nesse novo contexto, o papel da FRS como porta-voz dos agricultores familiares continuou central, mas visivelmente abalado. Após o ciclo de mobilizações fortes, alguns sindicatos voltaram a priorizar o espaço municipal como foco de ação, seja pelas novas preocupações e funções adquiridas no âmbito dos convênios com o INCRA, seja pela tentativa de retomar relações com as prefeituras. Entidades de representação política que se opunham às entidades sindicais como a FECAP, começaram a se articular nacionalmente criando novos espaços políticos fora do ambiente sindical do sistema CONTAG. Em 2005, todo o conjunto de associações e centrais de associações que formavam a estrutura da FECAP, se transformou na FETRAF/PA. O processo de construção da FETRAF/PA, ainda em curso, é complexo e totalmente novo na região. Primeiro, por ser criada a partir de um conjunto de entidades já constituídas e em ação como as associações, a Central e a FECAP; segundo, por aglutinar lideranças egressas das entidades sindicais e do MST⁷⁵, inclusive nos cargos de direção; terceiro, por propor a criação de Sindicatos de Trabalhadores na Agricultura Familiar (SINTRAF's) na mesma base municipal dos STR's; e quarto, por receber apoio de políticos conservadores da região e correntes internas do PT como a Democracia Socialista (DS).

Essa pesquisa não reuniu elementos suficientes para analisar em profundidade esses novos acontecimentos, mas o conjunto de reflexões aqui reunido nos levou a crer que as ações das entidades sindicais e de outras entidades de representação passarão por novas transformações nos próximos anos. Eventos nacionais em andamento como a possibilidade de uma reforma sindical e a própria reeleição do Presidente Lula, agregaram novos elementos ao contexto regional já bastante diverso.

Siderurgia e Reflorestamento: qual a relação com a Agricultura Familiar?

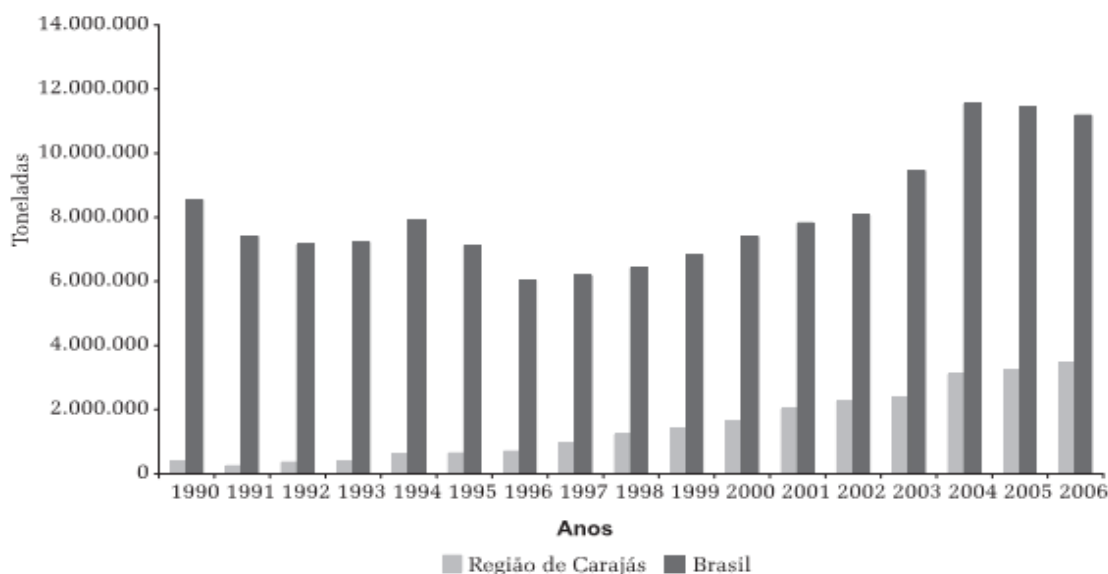
A exploração mineral em grande escala na região sudeste do Pará teve seu início na década de 1960 com a descoberta da grandiosa jazida mineral na serra dos Carajás. Nas décadas de 1970 em diante a exportação de produtos minerais, notadamente o ferro, recebe

⁷⁵ A maioria delas acusadas de comportamento antiético no seio das entidades de origem.

apoio do Estado Brasileiro por meio de um complexo aparato de leis e incentivos. Nas últimas três décadas a região tem vivido uma forte tensão em torno da implementação e consolidação do projeto da mineração. Capitaneado pela Cia. Vale do Rio Doce⁷⁶, esse projeto impactou grandes extensões de terra direta e indiretamente. O empreendimento sob a responsabilidade da Vale exigiu mudanças na política energética do Estado e em toda estrutura de transporte terrestre da região. A construção de estradas rodoviárias, de uma ferrovia que corta dois estados e de hidrovias são exemplos de mudanças ocorridas em face da implantação da “província mineral”.

A partir dos anos 1990 empresas de fora e da região começam a se preocupar com o processamento do minério de ferro na própria região. Essa iniciativa tem impactos ainda não muito definidos sobre outros setores produtivos como a agricultura e sobre o meio ambiente. A produção de ferro gusa a carvão foi a estratégia escolhida tanto pelos empresários de fora, com bastante experiência no ramo, quanto pelos novos empresários da região. Segundo Carneiro (2008), a participação da região de Carajás⁷⁷ na produção nacional de gusa era de apenas 5% em 1990 (ver gráfico 8). Em 2006, essa participação aumentou para 1/3 da produção nacional. O processo de produção de gusa que se expande a largos passos na região é o mesmo do final do século XIX, ou seja, ferro gusa tendo o carvão vegetal como insumo energético e redutor (CARNEIRO, 2008).

Gráfico 8 - Evolução da produção de ferro gusa a carvão vegetal (Brasil e região de Carajás)



Fonte: SINDIFER, adaptado por Carneiro (2008).

⁷⁶ Atualmente, após a privatização, a empresa mudou o nome apenas para VALE.

⁷⁷ A região de Carajás aqui referida corresponde uma extensa área que abrange o sudeste paraense norte de Tocantins e oeste do Maranhão.

Até os anos oitenta a produção de ferro gusa a carvão concentrava-se em Minas Gerais. Segundo Carneiro (1998), esse deslocamento da produção de gusa para a Amazônia Oriental esteve relacionado com alguns incentivos (isenção fiscal e subsídios) oferecidos pelo governo federal no âmbito do denominado Programa Grande Carajás e da construção, por parte da Cia. Vale do Rio Doce, da infra-estrutura para escoamento do minério de ferro de Carajás através de uma moderna ferrovia e do porto de Ponta da Madeira em São Luis/MA. Contribuiu também para esse deslocamento a possibilidade de utilização das florestas nativas ainda abundantes no Pará se comparado com outras regiões do país. Associa-se a esses fatores a elevação do preço do ferro gusa, que, depois de passar a década de 1990 oscilando na faixa de US\$ 140,00 – 160,00 a tonelada (gusa de aciaria), alcançou o valor de US\$ 190,00/ton. em 2004 e US\$ 313,00/ton. em 2007 (CARVALHO et al., 2008 ; CARNEIRO, 2008).

Entre 1984 e 1988 o Conselho Deliberativo do PPG7 aprovou 22 projetos para diferentes atividades nos estados do Pará e Maranhão ao longo da ferrovia. Até 1988 quatro siderúrgicas foram implantadas. Duas em Açailândia (MA): Viena Siderúrgica e Cia. Vale do Pindaré; e duas em Marabá (PA): COSIPAR – Companhia Siderúrgica do Pará e SIMARA – Siderúrgica Marabá. Atualmente são 14, sendo 08 no Pará e 06 no Maranhão (CRUZ NETO, 2007). O aumento do número de siderúrgicas gera uma pressão no entorno do parque industrial por carvão vegetal, como mostra o quadro abaixo.

Quadro 05 - Produção de ferro-gusa e demanda anual de carvão de carvão vegetal do Pólo Carajás.

ANO	Produção gusa (T)	Demanda Carvão (m3)
2000	1.543.892	3.296.016
2001	1.870.602	4.007.049
2002	2.080.313	4.450.718
2003	2.296.581	4.875.855
2004	2.734.329	5.808.196

Fonte: IBAMA, 2007

Inicialmente a produção de carvão para abastecimento das guseiras era feita por famílias trazidas de estados como Espírito Santo e Bahia. Essas famílias produziam em situação de muita precariedade e em alguns casos em situação análoga ao trabalho escravo (CRUZ NETO, 2007). Esta situação ainda é encontrada na região, mas a maioria da produção de carvão tem origem atualmente em estabelecimentos familiares. A produção de carvão, que teve seu início nos arredores dos pátios das guseiras, está dispersa, atualmente, num raio de 200 km a partir de Marabá. O incremento da produção de gusa criou laços e relações entre setores diferentes até então desconhecidos na região. Agricultores familiares participam de uma espécie de integração num processo de produção onde não têm a menor ingerência.

Pela estimativa do próprio governo o consumo atual de lenha para carvão destinada à produção de gusa é de aproximadamente 14 milhões de m³. Essa lenha é na sua grande maioria proveniente das florestas primárias e secundárias, já que a área de floresta plantada (reflorestamento) ainda é muito reduzida na região. O potencial de impacto dessa atividade sobre as áreas dos agricultores familiares é muito grande. Além disso, estima-se que do total de lenha (14 milhões de m³) destinada à produção de carvão, aproximadamente 9 milhões de metros cúbicos são de origem ilegal, ou seja, de áreas sem licenciamento e sem planos de manejo.

Diante desse quadro o governo federal, por meio Serviço Florestal Brasileiro (SFB), propôs a criação do Distrito Florestal Sustentável de Carajás (DFSC). Algumas das justificativas para a criação do DFSC foram: i) a existência de um grande passivo ambiental; ii) o não cumprimento da reposição dos estoques consumidos – previsto nos artigos 20 e 21 do código florestal; iii) licenciamento de funcionamento das guseiras sem considerar as questões florestais e não cumprimento de condicionantes; iv) fragmentação de controles entre IBAMA e OEMAs; v) indícios de insustentabilidade do Pólo Siderúrgico, no tocante às fontes legais e sustentáveis e; vi) previsão de novos fornos e novas siderúrgicas sem a resolução dos passivos e dos problemas identificados (IBAMA, 2007). Essa constatação do governo mostra o grau de fragilidade do controle, ordenamento e gestão dos recursos.

Em abril de 2007 o SFB realizou as primeiras consultas públicas para implantação do DFSC nas cidades de Marabá (PA), Açailândia (MA), Paragominas (PA) e Araguatins (TO). Nessas cidades estão em funcionamento os fornos de gusa e nos municípios vizinhos a produção de carvão, seixo e calcário. Esses produtos são componentes importantes do processo de fabricação do ferro-gusa. No convite para as consultas públicas o SFB apresenta o DFS Carajás da seguinte maneira:

A criação do Distrito Florestal Sustentável com aproximadamente 28 milhões de hectares configura-se como um grande esforço integrado em prol da sustentabilidade da região. Nessa região, políticas públicas de vários setores governamentais, incluindo política fundiária, de infra-estrutura, de desenvolvimento industrial, de gestão de áreas públicas, assistência técnica e de educação, serão direcionadas para o estabelecimento de uma economia de base florestal, procurando obter o máximo benefício sócio-ambiental. A iniciativa é pioneira e visa estabelecer um novo padrão de desenvolvimento baseado em uma forte economia florestal, conjugada com outras atividades econômicas (Ofício Circular nº 003/2007/SFB/MMA, de 30 de abril de 2007).

O convite foi feito em 30 de abril de 2007 e no início de maio representantes do SFB vieram a Marabá dialogar com os atores regionais. O SFB apresentou quatro ações prioritárias para o processo de implantação do DFSC: i) Criar uma linha de financiamento para a produção de matéria prima para as guseiras junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social ao (BNDES), segundo um funcionário do SFB já em estado avançado de discussão entre SFB e BNDES; ii) Criação de um Centro Interinstitucional de Pesquisa em Silvicultura de Espécies Nativas - o SFB já estava em negociação avançada com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) no sentido de criação do centro. As atividades iniciais

previstas desse para o Centro são: coleta de sementes; implantação de viveiros para produção de mudas; experimentação em meio real e em unidades demonstrativas; geração de tecnologia; divulgação de tecnologias (para isto a EMBRAPA está fazendo um resgate das pesquisas no setor florestal). O Centro fará pesquisa exclusivamente com espécies nativas. A implantação do Centro será financiada pelo BNDES; iii) Microzoneamento ecológico – será feito um consórcio envolvendo os estados do Pará, Maranhão e Tocantins visando um zoneamento integrado, ou seja, um zoneamento do DFSC; iv) Incorporar a proposta do GT-Floresta no plano de ação do DFSC.

Apesar do esforço dos representantes do SFB na tentativa de explicar as vinculações da iniciativa com uma nova estratégia de desenvolvimento regional, a proposta não foi bem recebida por um conjunto de atores da região. A primeira crítica dizia respeito ao diagnóstico do governo que gerou a proposta do Distrito Florestal Carajás. A atividade central para se pensar um programa integrado de desenvolvimento, para esses atores, é a Produção Familiar e não a produção siderúrgica. Não é o setor guseiro o ator principal na região. Como fica a discussão em torno da reforma agrária na região? Qual é efetivamente a contribuição da siderurgia para o desenvolvimento regional? Ficou claro de imediato que não se tratava apenas de apenas mais um programa de governo. O DFSC traz com ele uma disputa entre atores e visões de desenvolvimento.

O segundo ponto de tensionamento forte era a possibilidade de abertura de uma linha de crédito para a indústria guseira financiar a produção de carvão vegetal. A Amazônia é a última fronteira e se transformou num território de disputa. Na visão dos movimentos sociais presentes a reunião, pensar o DFSC a partir do pólo guseiro é optar por um tipo de desenvolvimento que não atacaria a principal causa do desmatamento na região. Para esses atores a proposta de financiamento representava uma grande vantagem para as guseiras e um risco para os agricultores familiares. Se o carvão é o produto final dos financiamentos, a compra antecipada (pelas guseiras com recursos do BNDES) tira a possibilidade de agregação de valor da atividade florestal desenvolvida pelos agricultores familiares. Nesse sentido, haverá uma dupla submissão, econômica e política.

Uma terceira questão levantada pelos movimentos sociais da região foi a falta de participação popular na construção do plano do DFSC. Em carta aberta, os movimentos sociais do Maranhão afirmaram que não foram informados previamente sobre as audiências públicas e nem foram chamados para elaborar as condições de implantação do DFSC. Da mesma forma os movimentos sociais de Açailândia pediram que o processo de Consulta Popular fosse aberto para participação das entidades da sociedade civil, além da suspensão dos créditos para plantio de eucaliptos financiados pelo BNDES.

Considerações finais

O início da colonização do sudeste do Pará teve muito a ver com o potencial de exploração de seus recursos naturais. Mesmo isolada do resto do país a região se conectou ao mercado da Europa por meio de produtos como o látex de caucho, o cacau, a castanha e outros produtos extrativos. A agricultura e a indústria, apesar de algum esforço do governo do Pará

no sentido de incentivá-las, não eram tão atrativas como o mercado de produtos do extrativismo. A força da economia extrativa repousava sob interesses econômicos internacionais associados a interesses econômicos e políticos locais. Não raro, os interesses políticos se mesclavam aos interesses econômicos, garantindo estabilidade à economia do extrativismo.

A primeira grande fase do extrativismo centrado no látex de caucho abriu algumas rotas para as regiões sul e sudeste do Pará. Mesmo com um apoio precário do Estado à implantação da infra-estrutura, para lá se deslocaram empreendedores, aventureiros, religiosos e trabalhadores com pouca ou nenhuma posse. Marabá se tornou um ponto de convergência de interesses econômicos e políticos pela sua posição privilegiada na confluência de rios, principal “caminho” para transportar produtos e pessoas. O Estado começou a marcar sua presença a partir do momento que a região mostrou seu potencial econômico. Essa presença, no entanto, é mais reguladora das relações sociais e políticas do que de apoio ao desenvolvimento por meio de políticas públicas.

Após o declínio da economia do caucho, a castanha, o garimpo e uma agricultura em pequena escala passaram a assumir importância econômica na região, o extrativismo da castanha continuou dominando a cena econômica. Em torno dessa atividade se desenvolveram formas de apropriação privada do espaço. O comportamento do Estado em relação à agricultura quase nada mudou se comparado ao período anterior. A preocupação central do Estado passou a ser a concessão e o controle do uso das áreas produtoras de castanha, enquanto os produtos agrícolas destinados a alimentação eram importados de estados vizinhos. A força de trabalho existente devia centrar-se na atividade extrativa. Controlando a atividade extrativa o Estado mantinha o controle político e econômico regional. Sem apoio governamental a agricultura começou a ganhar importância à medida que aumentava a população residente e que outras atividades econômicas entram em cena como foi o caso do garimpo.

A economia regional com base no extrativismo consolidou uma elite política e econômica local vinculada estreitamente à administração pública estadual. Essa vinculação só foi quebrada com a onda desenvolvimentista do regime militar a partir da década de 1960. A Amazônia vista como fronteira agrícola foi oferecida aos empreendedores privados. O extrativismo perde força e abre caminho para atividades agropecuárias via projetos de colonização (produção de alimentos para o mercado interno) e grandes fazendas (produção de gado para exportação). Na região sudeste do Pará a via da colonização foi logo abandonada. Na ótica do sonho desenvolvimentista não havia lugar para iniciativas em pequena escala.

Os recursos aplicados pelo Governo Federal na Região Amazônica e, especialmente, no Pará, nos anos 1960 e 1970, por meio dos diversos programas, políticas e projetos, certamente surtiram efeitos desejáveis, modificaram definitivamente a geografia regional, transformaram as forças políticas e sociais locais, promoveram a ligação da região com outros mercados, abriram caminho para diferentes investimentos e possibilitaram a diversificação de atividades produtivas. Entretanto, um conjunto de indicadores que eram cruciais para a sociedade e justificavam a intervenção governamental, apresentaram

resultados questionáveis do ponto de vista dos benefícios gerados. Análises como as feitas por HÉBETTE & MARIN (1979), ALMEIDA (1982) e COSTA (2001) comprovaram a baixa qualidade dos resultados gerados.

O governo brasileiro, ao transferir recursos para empresas nacionais e internacionais via incentivos fiscais, juros baixos (e as vezes até negativos) e outros benefícios, abriu mão de investir na modernização de atividades produtivas tradicionais dos pequenos e médios produtores da região, investir na infra estrutura social como escolas, hospitais e urbanização. Diferente do que o governo imaginava muitas empresas não reinvestiram os recursos na região, não fundaram novas empresas, investiram fora da região e compraram terras para especulação (LOUREIRO & PINTO, 2005). O resultado desse conjunto de fatores foi o aumento da concentração da terra, dos conflitos agrários e da degradação ambiental.

A principal estratégia dos governos brasileiros ao longo das últimas quatro décadas foi a lógica da grande propriedade e do capital moderno nas sucessivas tentativas de ocupação do espaço amazônico e, em particular, do Pará. A maioria das ações, planos e programas então lançados não tomaram conhecimento da existência de uma economia regional baseada na agricultura camponesa. Muitos migrantes que se estabeleceram na região por meio da economia extrativa estavam instalados em posses que formavam um mosaico territorial diferente do que era concebido pelos planejadores do Governo (LOUREIRO & PINTO, 2005).

O último período analisado, notadamente em seu final, é marcado pela incorporação do discurso de desenvolvimento sustentável, com as mais variadas nuances, às políticas públicas implementadas na região. No caso das políticas para a agricultura familiar a própria visualização deste segmento como objeto de políticas públicas específicas parece atender, na compreensão dos gestores governamentais, tacitamente à sustentabilidade. As políticas públicas direcionadas para outros setores também passam a ter argumentação baseada no desenvolvimento sustentável, vide a tentativa de implantação do Distrito Florestal Sustentável de Carajás.

No entanto o direcionamento das políticas públicas no período anterior tem efeito inercial no último período: os diversos incentivos à pecuária findam por estabelecer condições para que esta seja a atividade visualizada como a que possibilita melhores condições de sucesso no campo, visão partilhada por agentes bancários, fazendeiros e mesmo os agricultores familiares. O sofisticado mercado da carne estabelecido, as transformações na paisagem (empastejamento), o direcionamento produtivo do PRONAF e as opções técnicas dos extensionistas se somam para dificultar outras opções produtivas.

A ação governamental neste período, apesar de não mais ter um direcionamento puramente setorial, está condicionada à estruturação dos setores incentivados nos períodos anteriores, com impactos residuais na própria concepção de desenvolvimento partilhada pelos diversos atores, inclusive os agricultores familiares⁷⁸.

⁷⁸ No caso dos últimos, estamos nos referindo às famílias especificamente, não às suas representações sindicais.

Todavia o desenvolvimento sustentável tem aparecido cada vez mais no discurso dos diversos atores regionais, seja pela interpretação de que este seja o tom a ser utilizado para angariar recursos públicos (portanto fortemente influenciado pelo discurso governamental), seja por dar a possibilidade de que as vozes a favor de práticas produtivas menos agressivas ambientalmente, antes já existentes, sejam agora ouvidas, muito embora sejam necessários ajustes no discurso para adequá-lo ao do desenvolvimento sustentável, como, por exemplo, incorporando as dimensões social e econômica.

Bibliografia

- ASSIS, W. S. de. **A construção da representação dos trabalhadores rurais no sudeste paraense**. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/CPDA, 2007. 242 p. (Tese de Doutorado).
- ALMEIDA, M. A. F. de. **A ocupação recente da Amazônia através das grandes empresas pecuárias**. Belém: NAEA, 1982. Dissertação (Mestrado). 182 p.
- BARROS, M. V.M. **A zona castanheira do médio Tocantins e vale do Itacaiunas: reorganização do espaço sob os efeitos das políticas públicas para a Amazônia**. Marabá, Campus Marabá/UFPA, 1992. (Monografia). 96 p. Departamento de Geografia-UFPA
- BECKER, B. K. **Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? Parcerias Estratégicas**. Santa Maria, n. 12, p.135-159, set. 2001.
- Dispon. em:<http://coralx.ufsm.br/mundogeo/geopolitica/arquivos/becker_amazonia.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2007.
- CARNEIRO, M. S. Estado e empreendimentos guseiros no Programa Grande Carajás. In: Castro, E. et al. (Org) **Amazônias em tempo de transição**. Belém: UFPA/NAEA/ARNI/CELA, 1989, p. 151-192.
- CARNEIRO, M. S. **Crítica social e responsabilização empresarial. Análise das estratégias para a legitimação da produção siderúrgica na Amazônia Oriental, 2008**. (no prelo).
- CARVALHO, A.P. et al. **Impactos socioeconômicos e ambientais do complexo minero-siderúrgico de Mato Grosso do Sul**. Brasil: Conservation International, 2008. (Série Política Ambiental, n.6)
- CHAMPAGNE, P. **Formar opinião: o novo jogo político**. Petrópolis: Vozes, 1996.
- CRUZ NETO, R. G. Siderurgia em Carajás - 20 anos de destruição. Marabá, 2007.(mimeo). COSTA, F. de A . Grande empresa e agricultura na Amazônia: dois momentos, dois fracassos. **Novos Cadernos do NAEA**. Belém: NAEA, Vol. 1 nº 1, junho de 1998.
- COSTA, F. de A. **Formação Agropecuária da Amazônia: os desafios do desenvolvimento sustentável**. Belém:UFPA/NAEA, 2000.

- COSTA, F. de A. Políticas públicas e dinâmicas agrárias na Amazônia: dos incentivos fiscais ao FNO. *In: Campesinato e Estado na Amazônia: impactos do FNO no Pará.* (Org.) COSTA, F. A. & TURA, L.R. Brasília: Brasília Jurídica: FASE, 2000b.
- DE REYNAL, V. **Agricultures em front pionnier amazonien, región de Marabá** (Pará, Brésil). Tome I. Paris: Institut de Agronomie de Paris-Grignon, 1999. 1.413 p. (Tese de Doutorado).
- EMMI, M. F. A. **Estrutura fundiária e pode local: o caso de Marabá.** Belém: NAEA/UFPA, 1985. (dissertação de Mestrado).
- EMMI, M. F. A oligarquia da castanha: crise e rearticulação. *In: Na Trilha dos Grandes Projetos - Modernização e Conflito na Amazônia.* (Orgs.) CASTRO, E. M. R. de. & HEBETTE, J. Belém: NAEA/UFPA, 1989.
- EMMI, M. F. A **oligarquia do Tocantins e o domínio dos castanhais.** 2ª ed. Belém: UFPA/NAEA, 1999. 174 p.
- FERNANDES, M. **Donos de Terras: trajetória da União Democrática Ruralista.** Belém: NAEA/UFPA, 1999.
- GARCIA, H. P. **El caso del poder oligárquico: lucha política en la escena oficial (1938-1975).** Lima, Centro de Estudios y Promocion del Desarrollo, 1977.
- GASQUES, J. G. & YOKOMIZO, C. Avaliação dos incentivos fiscais da Amazônia. *In: DELGADO, G. C. & VILLA VERDE, C. M. (Org.) Agricultura e Políticas.* Brasília: IPEA, 1990.
- GEFFRAY, C. **A opressão paternalista: cordialidade e brutalidade no cotidiano brasileiro.** Rio de Janeiro: Educam, 2007.
- GUERRA, G. A. D. **O posseiro da fronteira: campesinato e sindicalismo no sudeste do Pará.** Belém: UFPA/NAEA, 2001. 170 p.
- HALL, A. O programa Grande Carajás: gênese e evolução. *In: HEBETTE, J. (Org.) O cerco está se fechando.* Petrópolis: Ed. Vozes: FASE: NEA/UFPA, 1991. P. 38-45
- HÉBETTE, J. *et al.* Políticas públicas e acesso à terra no estado do Pará: o desafio da criação de um campesinato autônomo na fronteira (1995-2002). **Relatório de pesquisa.** Belém, julho 2002.
- HÉBETTE, J. **Cruzando a fronteira: 30 anos de estudos do campesinato na Amazônia.** Belém: EDUFPA, 2004a. vol. I
- HÉBETTE, J. & MARIN, R. A. Colonização espontânea, política agrária e grupos sociais. *In: COSTA, J. M.M. Ed. Amazônia: desenvolvimento e ocupação.* Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979.
- HÖHN, H. **A exploração de diamantes no Rio Tocantins.** Belém: SEICOM, 1996.
- IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970).** Rio de Janeiro: Civilizações Brasileiras, 1971.

- IANNI, O. **A luta pela terra: história social da terra e da luta pela terra numa área da Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 1979.
- INTINI, J.M. Luzes e **Sombras Negociação e Diálogo no Sul e Sudeste do Pará**: um estudo sobre as políticas públicas para a reforma agrária e agricultura familiar. Belém: UFPA, 2004. (Dissertação de Mestrado).
- IICA. **Informações preliminares para a formulação do plano estratégico de desenvolvimento sustentável do Sul e Sudeste paraense**. 2000. Mimeografado.
- JATOBÁ, J. et al. Expansão capitalista: o papel do Estado e o desenvolvimento regional recente. **Pesquisa e planejamento**, 10. Rio de Janeiro, 1980.
- LARAIA, R. de B & DA MATTA, R. **Índios e castanheiros**: a empresa extrativa e os índios no médio Tocantins. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- LOUREIRO, V. R. e PINTO, J. N. A questão fundiária na Amazônia. **Estudos Avançados**. v. 19. nº 54. São Paulo: IEA/USP. p. 77-98, 2005.
- KRAYCHETE, G. - Economia regional e projetos empresariais na Amazônia *In: Amazônia: Mito e Desenvolvimento* - Rio de Janeiro: CESE, 1995. n 4, ano V (DEBATE). Bibliografia: p. 55 - 80.
- MAGALHÃES, S.B. Direitos e projetos: uma leitura sobre a implantação de assentamentos no Sudeste do Pará. In: MARTINS, J.S. et al (Orgs.). **Travessias: estudo de caso sobre a vivência da reforma agrária nos assentamentos**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.
- MATTOS, M. V. Os **prefeitos nomeados no período ditatorial em Marabá**. In: Boletim Técnico nº 3. Marabá: Fundação Casa da Cultura de Marabá, 2004.
- MARTINS, J. S. **A militarização da questão agrária no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1984.
- MARTINS, J. S. **Expropriação e violência: a questão política no campo**. 3ª Ed. São Paulo: HUCITEC, 1991.
- OLIVEIRA, A. U. **Integrar para não entregar: políticas públicas e Amazônia**. 2. ed. Campinas, SP: Papirus, 1991. 107 p. (Série Educando).
- OLIVEIRA, M. C. C.; VEIGA, I.; LIMA, L. M.; TAVARES, F. B. Políticas de apoio à agricultura familiar e evolução do sistema agrário no sudeste do Pará. In: Dalva Maria Mota, Heribert Schmitz e Helenira Ellery M. Vasconcelos. (Org.). **Agricultura Familiar e Abordagem Sistêmica**. Aracaju: Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção-J. Andrade LTDA., 2005, v. , p. 317-343.
- PETIT, P. **Chão de promessas: elites políticas e transformações econômicas no estado do Pará pós-1964**. Belém: Paka-Tatu, 2003.
- PINTO. L. F. **CVRD a sigla do enclave na Amazônia**: as mutações da estatal e o estado imutável no Pará. Belém: Cejup, 2003 (Coleção Amazônia.doc).
- SANTOS, R. A . de O . **História econômica da Amazônia**. São Paulo: T. A . QUEIROZ, 1980.
- SIMÕES, A.V. **La réforme agraire em Amazonie bresilienne: innovation et apprentissage social**. Toulouse: Université Toulouse II –Le Mirail, 2007. (Tese).

- TAVARES, V. P.;CONSIDERA, C. M.;CASTRO e SILVA, M. T. L.L.de. - **Colonização dirigida no Brasil: suas possibilidades na região amazônica**. 2. ed. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1979. 212 p.
- TILLY, C. Social Movements and National Politics. In: **Statemaking and Social Movements**. BRIGHT, C. & HARDING, S. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1984.
- TRECCANI, G. D. **Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará**. Belém: UFPA: ITERPA, 2001.
- VELHO, O . G. **Frentes de Expansão e Estrutura Agrária: estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

Documentos consultados:

- CPT & FETAGRI. Acampamento dos Trabalhadores Rurais na Superintendência do Incra de Marabá. Marabá, período de 09 a 25 de novembro de 1997. (Dossiê, 191 p.).
- OFÍCIO Circular nº 003/2007/SFB/MMA, de 30 de abril de 2007.

Relações entre atividade agrícola, atores sociais e formas de intervenção do Estado no Agreste paraibano

A longa emergência da agricultura familiar

Marc Piraux⁷⁹
Roberto de Sousa Miranda⁸⁰

Introdução

O espaço agrário paraibano é, historicamente, marcado pela exploração e a articulação entre variáveis econômicas, sociais, políticas e culturais que dificultaram a sobrevivência dos pequenos produtores e da classe trabalhadora rural. As condições de vida no campo sofreram inúmeras mudanças ao longo dos anos em virtude da predominância de culturas que exigiam grande área cultivável e/ou grande quantidade de mão-de-obra (MOREIRA e TARGINO, 1997).

A compreensão da origem, forma de colonização e peculiaridades do Agreste paraibano requer a análise das principais atividades agrícolas desenvolvidas, dos atores sociais, das políticas públicas e do processo de (re)emergência dos pequenos produtores. Para tanto, destacaremos a formação territorial do Estado e em que medida essa dinâmica foi processual e interligada. Moreira e Targino (1997) defendem a tese de que o espaço agrário paraibano não é homogêneo, mas heterogêneo e diversificado, reorganizando-se constantemente na tentativa de reproduzir as novas formas de produção agrícola e as novas relações sociais decorrentes das mudanças nas relações de trabalho no campo.

Analisaremos o processo de (re)emergência da agricultura familiar através da visualização de três processos: campesinização, processo de ocupação de terras por camponeses; descampesinização, processo de expulsão de camponeses de suas terras; e, recampesinização, (WANDERLEY, 1998) processo de retomada da pequena produção, mediante a implementação de políticas públicas que permitam o desenvolvimento da agricultura familiar. Com efeito, a adoção dessa estratégia está relacionada à hipótese de que a agricultura familiar agrestina é marcada por momentos de retração e expansão

⁷⁹ Geógrafo, CIRAD, Universidade Federal de Campina Grande-PB (UFCG), marc.piraux@cirad.fr

⁸⁰ Sociólogo, Universidade Federal de Campina Grande.

relacionados ao predomínio de monoculturas que está ligada à vontade dos donos de terra em permitir esse processo. Este foi, sobretudo, o fato dos moradores, que conforme a expansão das culturas, tiveram ou não a possibilidade de instalar-se.

Antes de nos determos à problemática da (re)emergência da agricultura familiar avaliaremos o papel das atividades agrícolas na ocupação do Estado, especificamente, do Agreste e ao mapeamento das políticas públicas destinadas ao desenvolvimento agrícola, fazendo um esforço de compará-las com a lógica de intervenção do poder público. Analisaremos a trajetória da agricultura familiar na região conforme a periodização nacional escolhida no projeto e conforme o impacto das políticas públicas.

Ocupação do Estado da Paraíba

A formação do atual território paraibano iniciou-se com a fundação da cidade de Nossa Senhora das Neves (João Pessoa) a 18 km da foz do rio Paraíba, habitada, principalmente, pelas tribos indígenas Tupi, Cariris e Tarairiús. À medida que a colonização evoluía, a expropriação da terra e sujeição dos nativos passavam a ser adotadas. A expropriação deu início a um processo de resistência⁸¹ das comunidades indígenas. Tinha-se a primeira forma de luta pela terra na Paraíba (MOREIRA e TARGINO, 1997).

A conquista da Paraíba, além de seu caráter defensivo contra os corsários, é antes de tudo o preço do avanço da cana-de-açúcar que parte de Pernambuco, atravessa Itamaracá e chega à várzea dos rios paraibanos (MEDEIROS, 1990, p. 6 apud MOREIRA e TARGINO, 1997, p. 29).

Num primeiro momento pode-se dividir o espaço agrário paraibano, de acordo com o processo produtivo agrícola, em duas áreas: Zona da Mata, onde se iniciou a colonização e se desenvolveu a produção de cana-de-açúcar⁸²; e Agreste e Sertão, responsáveis pela criação de bovinos e pela produção de alimentos destinados à população local e aos habitantes da Zona da Mata.

O predomínio da cana na paisagem da Zona da Mata paraibana é uma constante, do início da colonização aos dias atuais. Porém, a forma como se organizou o espaço nem sempre foi a mesma. Ela sofreu modificações significativas, dependendo ora de

⁸¹ A reação dos indígenas sertanejos à expropriação deu origem à Guerra dos Bárbaros ou Confederação dos Cariris que se estendeu de 1680 a 1730. Irineo Joffily considera esse movimento como “a maior guerra anti-colonialista que já se travou em território brasileiro”.

⁸² A produção de cana-de-açúcar pode ser caracterizada por três grandes momentos: 1. o domínio dos Engenhos, 2. a efêmera experiência dos Engenhos Centrais e 3. a dominação da Usina de açúcar. A organização do trabalho baseou-se na mão-de-obra indígena e escrava, num primeiro momento. Como os escravos não eram suficientes, os senhores de engenho facilitaram o estabelecimento de “camponeses” no interior das terras. Os moradores ocuparam um pedaço de terra (sítio) para cultivar uma roça, mas eram obrigados a prestar dois ou três dias de serviço por semana. (MOREIRA e TARGINO, 1997).

condicionantes externos, ora das mudanças nas relações técnicas e sociais de produção (MOREIRA e TARGINO, 1997, p. 32).

A crise do setor açucareiro, no século XVII, engendrou modificações nas relações de trabalho e, conseqüentemente, na estrutura produtiva. “Como os senhores de engenho não podiam adquirir a mão-de-obra escrava suficiente, por causa do alto preço dos escravos (...) passaram a facilitar o estabelecimento de camponeses⁸³ no interior de suas terras” (ANDRADE, 1986, p. 104 *apud* MOREIRA e TARGINO, 1997, p. 42). O estabelecimento de camponeses nos engenhos foi importante, posteriormente, para a ocupação do Agreste e Sertão e o desenvolvimento da pecuária e da produção de alimentos.

A apropriação da terra na Zona da Mata foi organizada em decorrência das necessidades dos senhores de Engenho e das políticas dominantes da época (MOREIRA e TARGINO, 1997). A produção canavieira estava relacionada aos interesses do capital internacional e tinha suporte na concessão de grandes extensões de terra. Deste modo, a pequena propriedade e, por conseguinte, o pequeno produtor paraibano “nasceu” das brechas deixadas pelo sistema canavieiro.

Com a implantação das Usinas de açúcar na Paraíba (a partir de 1910), financiadas pelo poder público e isentas de impostos por até 15 anos, as terras ocupadas pelos pequenos produtores iam sendo expropriadas para que a produção canavieira se expandisse (MOREIRA e TARGINO, 1997). Esses pequenos agricultores tornaram-se trabalhadores assalariados nas Usinas ou se deslocaram para o Agreste e Sertão.

Moreira e Targino (1997) ressaltam que a ocupação do sertão com a atividade pecuária fora de suma importância para a configuração do território estadual. Assim, como o Engenho foi importante para a organização social, econômica e cultural no Litoral, a fazenda o foi no Agreste e Sertão.

Origem agrícola do Agreste Paraibano

O início das atividades agrícolas no Agreste paraibano ocorreu a partir do século XVIII, mediante a separação dos currais de criação de gado da produção de cana nos Engenhos (SOUSA, 1994; MOREIRA e TARGINO, 1997). Assim, os criadores se deslocaram em direção ao Agreste e Sertão, onde passaram a se dedicar à pecuária⁸⁴ e à produção de alimentos para consumo próprio e para o abastecimento das áreas urbanas e rurais do litoral.

⁸³ “Os moradores eram camponeses sem terra que recebiam do proprietário fundiário a autorização de habitar na propriedade, ocupar um pedaço de terra (os sítios) e nele cultivar uma roça. Em alguns casos, podiam criar animais de pequeno, médio e grande porte. Tinham direito a lenha e a água. (...) Às vezes recebiam salários” (MOREIRA e TARGINO, 1997, p.43). Além disso, tinham que prestar serviços gratuitos ao senhor de Engenho (o cambão), ou pagar o foro.

⁸⁴ Os currais e os locais de pouso para gados e vaqueiros vindos do sertão em direção ao Litoral foram importantes para o surgimento de feiras de gado e o desenvolvimento de cidades (BONNAL, TONNEAU e SIDERSKY, 2007).

A produção de alimentos tem como base a agricultura familiar diversificada e inserida no mercado (MOREIRA e TARGINO, 1997; BONNAL et al., 2007). As principais atividades agrícolas são: horticultura; feijão, mandioca, batata-doce; pecuária, bovina, suína, caprina e avicultura.

Embora a produção de alimentos seja uma das principais características das atividades agrícolas do Agreste, a região sofreu [grandes] transformações produtivas e sócio-econômicas decorrentes da predominância de monoculturas que exigiam [grandes] extensões terra e/ou mão-de-obra. A predominância de determinada cultura na região é chamada de ciclos produtivos⁸⁵. Entretanto, a idéia de ciclos produtivos tende a obscurecer a continuidade e o convívio de diferentes culturas, apesar de ajudar na visualização da composição e recomposição da agricultura familiar local.

Pelo fato da colonização do Agreste ter sido tardia, se comparada à Zona da Mata, há um predomínio de pequenos produtores, dando à região o menor índice de concentração fundiária do Estado (MOREIRA e TARGINO, 1997). O que está relacionado, em grande medida, ao relevo, que dificultava a implantação dos grandes fazendeiros. Não obstante, a pequena produção agrícola se manteve no Agreste paraibano, oscilando entre momentos de retração e expansão, ligada à possibilidade, para os camponeses terem acesso à terra. No momento que houve políticas públicas que fortaleceram a produção agrícola, os donos da terra aumentaram a pressão sobre o uso desse recurso, que passou a ser exercida sobre os posseiros, provocando um processo de descampezinação. Quando não, os donos aceitavam o estabelecimento de camponeses nas suas terras, o que provocava um processo de recampizanação. Esse processo tem a ver com a ausência do estatuto fundiário. Houve às vezes, possibilidade de os camponeses ficarem nas terras, recebendo uma ajuda das igrejas em defesa dos seus direitos (foi o caso de Lagoa Seca, por exemplo).

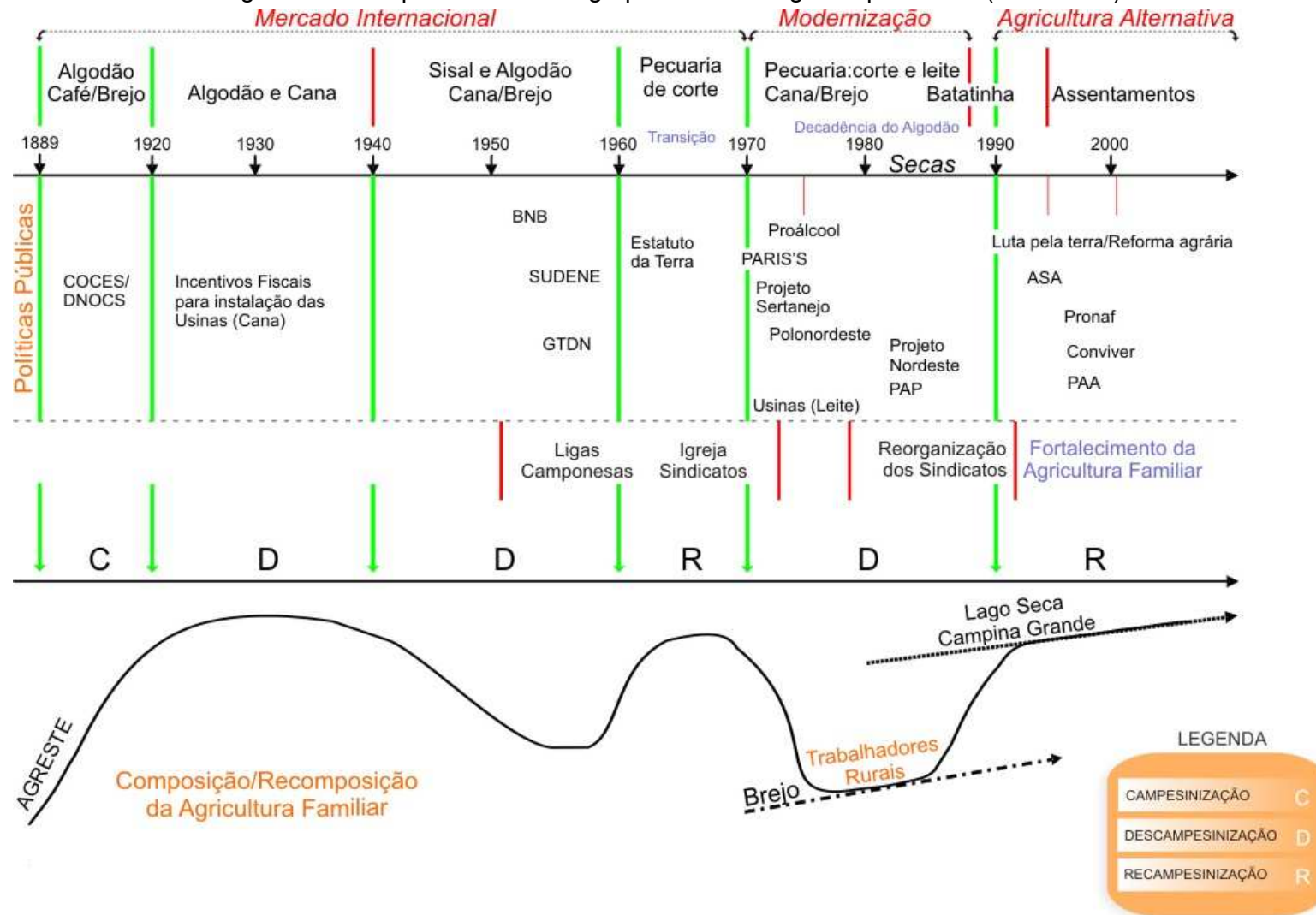
Para mapear a influência das políticas públicas ao longo do tempo e as principais atividades agropecuárias do Agreste paraibano, a alternância e convivência de culturas e o local ocupado pelo pequeno produtor, destacamos três períodos nesse processo (ver Figura 1): de 1889 a 1970, de 1970 a 1990 e após 1990. Tomando como referência os recortes temporais escolhidos ao nível nacional, observamos que o período da aliança oligárquica da primeira república (1889-1930) e o do pacto populista (1930-1964) não são pertinentes para compreender a realidade das atividades agrícolas agrestinas.

A organização e estruturação das estratégias produtivas dos agricultores estavam vinculadas a iniciativas privadas locais e internacionais. Os incentivos do governo estadual, que chagaram somente a partir da década de 1950, fez com que a produção agropecuária passasse a ser orientada pela lógica do poder público federal com a criação da SUDENE e a implementação de políticas agrícolas que visavam a modernização do processo produtivo, mas que se focalizou, sobretudo, nas áreas irrigadas (fora da região de estudo). Na região, esses períodos nacionais não se aplicam à realidade regional. Por sua vez, a aliança entre a

⁸⁵ A idéia de ciclos produtivos baseia-se no fato de que ao final de cada um deles o capital econômico acumulado é re-alocado em outra cultura (MOREIRA e TARGINO, 1997).

burguesia agrícola e industrial e as forças armadas (1964-1985) e o pacto democrático-liberal firmada durante a redemocratização são indispensáveis para o entendimento da ampliação da concentração fundiária e do fortalecimento do modelo de modernização nas décadas de 1960 e 1970 e a (re)emergência da agricultura familiar no final da década de 1980 com modelos alternativos de desenvolvimento.

Figura 1 – Principais atividades agropecuárias do Agreste paraibano (1889-2007)



Mercado internacional, combate à seca e atividade agrícola na Paraíba: 1889-1970

Este período foi dividido em 4 fases (de 1889 à 1920, de 1920 à 1940, de 1940 à 1960 e 1960 e 1970) com relação aos ciclos produtivos, predominantemente. Na primeira metade do século passado a produção agrícola do estado da Paraíba, em sua maioria, desenvolveu-se para o mercado internacional. A alternância e a adoção de novas culturas estavam relacionadas às necessidades de países europeus e dos Estados Unidos, grandes compradores de produção de algodão e de sisal, por exemplo.

Consolidação do complexo sertanejo, combate à seca e cultivo do café (1889-1920)

O combate à seca foi institucionalizado a partir do início do século XX, porque as crises climáticas pressionaram o governo ao combate à seca. Assim, a “Comissão de estudos e Obras Contra os Efeitos das Secas” foi criado em 1904 e dois anos depois, a “Superintendência de Estudos e Obras Contra os Efeitos das Secas”. A atuação era focalizada nas obras hídricas (açudes e irrigação) e ações de emergência e investimentos (por exemplo, os portos e as estradas de ferro). A região do Agreste não se beneficiou muito com esses programas, ao contrário do Cariri Ocidental e do Sertão (Microrregião de Sousa por exemplo).

A postura do governo caracterizou-se pelo socorro circunstancial às vítimas das secas, e ao serviço da reprodução do sistema algodoeiro-pecuário e do poder dos seus coronéis (SILVA, 2006). Essa imbricação entre o Estado e os interesses do Nordeste algodoeiro-pecuário estavam explícitas nas ações dos Órgãos criados para o combate à seca.

Em termos de atividades agrícolas destaca-se a inserção do cultivo do café no Brejo paraibano. A cidade de Bananeiras viveu momentos áureos, especialmente sua elite, marcada pela modernização da cidade e a inserção da mesma no cenário político e econômico do Estado da Paraíba (ANDRADE, 1986). Entretanto, a cultura passou a perder espaço para a cana-de-açúcar e o algodão a partir da década de 1910 (por causa de uma doença).

Cultivo do algodão e da cana-de-açúcar (1920-1940)

O algodão esteve presente nas atividades agrícolas da região desde o período pré-colonial. Passando a ganhar destaque no fim do século XVIII, com o crescimento da indústria têxtil inglesa. No ano de 1862 o valor das exportações de algodão foi quase o dobro dos valores referentes à exportação do açúcar. Isso se deve à guerra de Secessão nos EUA.

O reflexo da expansão do algodão na região pode ser percebido por meio da instalação de grandes unidades de beneficiamento da fibra e do caroço, da presença do capital internacional com a atuação das empresas SANBRA e ANDERSON CLEXTON e outras de capital nacional nas cidades do Sertão. Essas empresas foram muito importantes para o aquecimento da economia regional e ampliação do processo produtivo até a reestruturação do parque têxtil inglês após a segunda grande guerra.

Durante o período áureo do algodão houve um processo de campesinização e descampesinização. Campesinização porque permitia a fixação do pequeno produtor que cultivava algodão, lavouras de subsistência e, muitas vezes, trabalha nas colheitas das grandes fazendas. Descampesinização porque em alguns casos o cultivo do algodão estava associado à pecuária de corte caracterizada pela expropriação e cercamento de terras.

O sistema gado-algodão coexistiu durante muitos anos, sofrendo alterações em alguns espaços do Agreste em decorrência da expansão da plantação do agave na década de 1940 e 1950. O algodão representava uma fonte de alimento para o gado, que consumia os restolhos dos algodoads ou da torta da semente do algodão. Como o algodão era colhido na época mais seca do ano, os restos da produção e torta da semente se tornaram fontes importantes de alimentação aos rebanhos bovinos.

Por sua vez a cana-de-açúcar, plantada principalmente no Brejo, destacou-se pela produção de cachaça e rapadura nos Engenhos e de álcool e açúcar nas Usinas⁸⁶. Apesar dos Engenhos terem sido importantes, as Usinas destacaram-se mais em virtude dos significativos incentivos fiscais e linhas de crédito específicas (com juros baixos) que foram concebidos pelo governo estadual. As primeiras Usinas do Agreste foram instaladas no Brejo nos anos 1920 e início dos anos 1930, a Usina Torres em Alagoa Grande, e a Usina Santa Maria em Areia, respectivamente.

O incentivo à ampliação dos canaviais ocasionou uma retração da pequena produção devido à necessidade de mais terras a cada dia. Com a expansão dos canaviais os moradores e arrendatários eram expulsos das terras ou se tornavam funcionários dos Engenhos e/ou das Usinas. No caso do algodão o processo foi um pouco diferente, visto que era cultivado por grandes, médios e pequenos produtores.

Cultivo do algodão, agave (sisal) e cana (1940-1960): a modernização e o início do processo de descampesinização

No final dos anos 1940 o algodão começa a perder mercado e a deixar de ser uma cultura tão atraente como o fora outrora. Com a crise da indústria têxtil e a praga do bicudo a cultura entrou em declínio. O algodão arbóreo do Nordeste perdeu espaço para o algodão herbáceo que se expandia em São Paulo já nos 1930, na esteira da crise do café. Apesar desses empecilhos o algodão continuou a ser produzido no Agreste até a década de 1980. A junção desses fatores estimulou os grandes produtores a migrarem para o cultivo de outras plantações nos anos 1940, dentre elas se destaca o agave.

Das folhas do agave extraí-se o sisal, matéria prima para a confecção de cordas. A partir de 1940 o cultivo do agave se expandiu pelo Agreste, em grande medida, pelas condições internacionais e naturais favoráveis. Todo esse processo foi incentivado pela federação em virtude da segunda grande guerra. A expansão do sisal possibilitou a revalorização das

⁸⁶ As usinas tm um carer empresarial mais forte e se beneficiaram dos incentivos dos governos estatais e federal para serem instaladas. Além disso, funcionam com mão-de-obra assalariada, ao contrário dos engenhos mais familiares.

terras, a abertura de estradas, reforma das casas dos proprietários de terras, especialmente as dos senhores de Engenho do Brejo, e criação de empregos rurais sazonais.

A produção de sisal requeria numerosa mão-de-obra (homens, mulheres e crianças trabalhavam), principalmente, durante o corte e o beneficiamento e a utilização de desfibradeiras movidas a óleo diesel ou à eletricidade. A associação de tais fatores fez com que o agave fosse cultivado apenas por médios e grandes proprietários do Agreste, o que contribuiu para a descampesinização. Os pequenos camponeses, às vezes, puderam ficar com o pedaço de terra ou foram nas pequenas cidades, se transformando em assaliados. Como o período de corte do Agave ocorria durante a estiagem, o desemprego sazonal reduziu significativamente no campo.

O agave não podia ser cultivado em associação com outras culturas (a não ser nos quatro primeiros anos, tempo necessário para o desenvolvimento das folhas da planta). Assim, as áreas destinadas ao plantio do algodão e de lavouras de subsistência foram reduzidas.

Enquanto o algodão e o sisal se espalharam por todo o Agreste a produção canavieira e açucareira se restringiu ao Brejo paraibano. Ainda que o sisal tenha sido cultivado pelos engenhos devido ao baixo preço pago pelos usineiros à cana produzida, a crise do sisal fez com que os Engenhos a voltassem a produzir rapadura, retomassem o fornecimento de matéria-prima às Usinas ou fechassem as portas. A coexistência dos Engenhos e das Usinas tornava-se cada vez mais difícil porque os últimos determinavam o preço da cana-de-açúcar.

As décadas de 1940 e 1950 foram os períodos áureos do sisal no Agreste. Com a queda dos preços internacionais nos anos 1960, devido a utilização do fio sintético e do sisal africano, a produção de sisal agrestina deixou de ser lucrativa e, conseqüentemente, a área plantada foi reduzida e o cultivo de produtos alimentícios e a pecuária se tornaram as principais atividades agropecuárias da região, com exceção do Brejo que manteve sua tradição da produção de cana. Os donos de terra deixaram acesso livre à terra para os camponeses.

A partir dos anos 1950 ocorre o fortalecimento da política desenvolvimentista, privilegiando um modelo de modernização agrícola, marcado pela criação de órgãos públicos – Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), em 1945; Banco do Nordeste Brasileiro (BNB)⁸⁷, em 1952; Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 1959; e a , em 1959 –Nessa época, houve uma mudança do enfoque hídrico para um enfoque moderno do desenvolvimento econômico, a industrialização como

⁸⁷ Em 1952, ano de grande seca, foi elaborado o estudo “Planejamento do combate às secas” com sugestões no sentido de redirecionamento das ações de enfrentamento das conseqüências da seca e de reordenamento político, envolvendo órgãos federais e estaduais da região Nordeste. Nesse período, foi criado o primeiro banco estatal de desenvolvimento regional no Brasil, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), como agente financeiro regional de incentivo à implantação de empreendimentos industriais e agropecuários. Foi o primeiro sinal evidente de modificação na forma de intervenção estatal no enfrentamento dos problemas regionais. As primeiras iniciativas do banco possibilitaram o financiamento de atividades da indústria têxtil regional, favorecendo indiretamente a produção algodoeira.

única saída para combater o atraso da região. Mais os financiamentos foram direcionados para o fortalecimento de grandes e médios proprietários, sobretudo os criadores de gado, em detrimento dos pequenos produtores.

Período de transição: formação dos sindicatos rurais e um processo de recampesinização (1960-1970)

Os grandes produtores da Paraíba, e do Nordeste de maneira geral, sempre estiveram articulados, seja em instituições formais (associações, sociedades, etc.) ou junto ao poder público, através do exercício de mandatos no executivo e legislativo e pelo recebimento de incentivos que estimulavam a produção e fortaleceram a apropriação de terra. Por seu turno, os pequenos produtores nordestinos e, especificamente os paraibanos, só começaram a se organizar formalmente nas décadas de 1950 e 1960, período em que os primeiros sindicatos foram fundados e reconhecidos pelo Ministério do Trabalho.

A tardia organização dos pequenos produtores refere-se, entre outros fatores, ao coronelismo e à ditadura de Vargas. As implicações desse processo podem ser vistas no descaso que os poderes públicos tiveram com essa demanda, ou seja, ausência de políticas públicas que possibilitassem o fortalecimento e manutenção da pequena produção. Anos após a formação dos sindicatos e associações rurais os pequenos produtores passaram a receber incentivos produtivos, no entanto, o modelo adotado visava a modernização das relações de trabalho e produtivas no campo.

A constituição do sindicalismo de trabalhadores rurais paraibano pode ser dividida em dois momentos: 1) final da década de 1950 e início da década 1960 (até o início da ditadura militar), período de amadurecimento das Ligas Camponesas e fundação dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais; 2) década de 1970, época da consolidação do modelo corporativo no meio rural (NOBRE, 1990) e adoção de modelos modernizadores.

Os STRs paraibano desenvolveram-se em contraposição às Ligas Camponesas⁸⁸, na tentativa de tirar a legitimidade das mesmas. As ligas Camponesas eram vinculadas e articuladas pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB) e os Sindicatos à Igreja Católica⁸⁹, que temia a expansão do comunismo no meio rural.

No caso do Agreste paraibano as Ligas Camponesas atraíram ex-moradores, ex-rendeiros, ex-foreiros, pequenos produtores de algodão e pequenos pecuaristas que estavam sendo expulsos de suas terras para darem lugar às grandes plantações. Lideranças das Ligas Camponesas foram perseguidas e assassinadas, com a colaboração de autoridades locais.

⁸⁸ O processo de constituição das Ligas Camponesas está relacionado aos “(...) programas governamentais de modernização da agroindústria açucareira (...) [que] implicaram na desarticulação das relações de moradia, parceria e arrendamento, e desencadeou intenso processo de expropriação da terra do produtor direto” (NOBRE, 1990, p. 18). As Ligas Camponesas surgem nesse contexto.

⁸⁹ Já existiam sindicatos de trabalhadores rurais na Paraíba, mas não eram reconhecidos pelo Ministério do Trabalho (NOBRE, 1990).

Devido as morte e aos graves conflitos, o PCB criou, em 1954, a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTRAB), para reorganizar “as associações de trabalhadores [rurais] já existentes, organizar novas associações ou sindicatos, promover a unidade entre eles e dar assistência jurídica” (NOBRE, 1990, p. 11). Os Sindicatos coordenados pela ULTRAB adotaram a estratégia de evitar o confronto e lutar por conquistas parciais junto ao Ministério do Trabalho.

O processo de ampliação da sindicalização na Paraíba recebeu impulso decisivo com a aliança firmada entre o Estado e a Igreja Católica. A união dessas duas forças políticas possibilitou a implantação do sindicalismo rural e o esvaziamento das Ligas Camponesas. Para coordenar a criação dos sindicatos foram formados os Círculos Operários Cristãos.

O marco da implantação do sindicalismo no estado foi a criação da Equipe de Sindicalização da Paraíba, em 09 de maio de 1962, sob o patrocínio da Igreja Católica, que objetivava formar lideranças rurais. A partir do treinamento oferecido, em 09 de setembro de 1962, foram reconhecidos os primeiros sindicatos do Estado, de acordo com a legislação, que deram origem à Federação: Alagoa Grande⁹⁰, Serraria, Areia, Mari e Solânea. Nesses municípios atuava um clero conservador que lutava contra as Ligas Camponesas.

Em 1963, foram criados os Sindicatos de Campina Grande, Boqueirão, Queimadas, Puxinanã, Lagoa Seca e Alagoa Nova. Até 1968 havia 44 STR's reconhecidos na Paraíba. No final dos anos 1960 e nos anos 1970, a política sindical foi redirecionada para a redefinição do conceito de desenvolvimento rural. O que implicou na mudança de padrões culturais camponeses e na adoção de novas formas de cultivar a terra.

Essa época foi caracterizada por um processo de recampesinização que correspondeu a um período de transição entre o fim do sisal e a permanência do algodão, que deram fôlego à agricultura familiar. De fato, a redução do cultivo do agave e dos incentivos ao plantio da cana estimularam o estabelecimento de moradores e meeiros, nas terras não cultivadas, para produzirem alimentos e estabelecerem as bases necessárias à atividade pecuária entre os pequenos produtores. A retração dessas atividades dependia da retração de grandes lavouras (algodão, agave e cana-de-açúcar, pecuária de corte) no mercado. Concomitantemente a esse processo iniciava-se o desenvolvimento da pecuária de corte⁹¹.

⁹⁰ Alagoa Grande já tinha o Sindicato das Ligas Camponesas quando em 1962 foi criado o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Alagoa Grande (também chamado de Sindicato dos padres).

⁹¹ A partir da segunda metade da década de 1950, com a aceleração da economia nacional, a pecuária passou a ser muito interessante para os grandes proprietários de terras. A atividade pecuária foi, durante um bom tempo, ultra-extensiva e rudimentar. Até os anos 1950 o manejo do rebanho era caracterizado pela criação a solto.

Intervenção estatal e ampliação das atividades agropecuárias na Paraíba: uma nova etapa de descampenização

Com o Golpe militar, a Sudene perdeu sua relativa autonomia no planejamento regional e ficou totalmente submetida à política de integração nacional conduzida pelos governos militares (DE ALVES, 2006). A opção foi a modernização do setor agropecuário, mantendo privilégios das oligarquias agrárias nas ações de combate à seca, e priorizando os programas assistenciais com ajuda internacional. Além das políticas assistenciais e da continuidade das ações hídricas de represamento de água, os incentivos fiscais foram utilizados também para o fortalecimento da estrutura agrária do Semi-árido, com a modernização das atividades pecuárias (cuja produção era mais dedicada ao mercado nacional) e a implantação das áreas de irrigação.

Na segunda metade do mesmo século houve uma ampliação das atividades agrícola e desenvolvimento da pecuária de corte e cultivo da cana-de-açúcar mediante os incentivos oferecidos pelo Governo Federal, que, na verdade, estava implantando um novo modelo de desenvolvimento, próximo do conceito de revolução verde. Este processo, na década de 1970, explica o forte recuo das lavouras alimentares tradicionais.

Pecuária de corte (a partir de 1970)

Na década de 1970 houve estímulos de preços, incentivos de custos produtivos e disponibilização de crédito do governo federal. Fato que acarretou no cercamento das terras e, com isso, a quase impossibilidade de continuação do pequeno criatório, visto que anteriormente o simples fato de possuir gado dava direito à solta (SOUZA, 1994). Com efeito, com os incentivos do governo, os donos de terra quiseram apropriar-se o máximo de recursos forageiros, impedindo assim os outros proprietários de gado de se aproveitarem desses recursos. O elemento central das fazendas é o Vaqueiro, que cuida do rebanho, administra a propriedade e, na ausência do proprietário, dá ordens aos trabalhadores e agregados⁹².

A expansão da pecuária bovina paraibana no período de 1970-1975 reflete o fenômeno da pecuarização dos latifúndios improdutivos do Nordeste no momento em que as condições políticas e econômicas estabeleceram as bases para o seu desenvolvimento.

(...) a expansão da pecuária paraibana foi condicionada pelas facilidades de crédito e incentivos fiscais da SUDENE, oriundos do artigo 34-18 beneficiando os projetos com o objetivo de desenvolver a atividade de pecuária bovina (SOUZA, 1994, p. 45).

Um dos principais programas do governo federal para subsidiar o desenvolvimento da pecuária foi o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), criado em 1971:

⁹² . A sua remuneração é pela quarteação, ou seja, o vaqueiro recebe um quarto dos bezerros, potros e cabritos nascidos na fazenda, a partilha é feita quando o proprietário está na fazenda (ANDRADE, 1986).

A pecuária motivou o povoamento inicial da região do Agreste, e, até certo momento de sua evolução, foi uma atividade compatível com a produção de alimentos baseada no trabalho familiar, seja no âmbito da própria propriedade fundiária sob formas de arrendamento diversas, seja pela produção autônoma dos pequenos produtores que aí quisesse se estabelecer em caráter temporário para o plantio das lavouras consorciadas (milho, feijão, algodão). Ao término do período de arrendamento, que em geral durava menos de um ano, ou seja, o tempo suficiente para o produtor e sua família plantar e colher tais produtos, o terreno era devolvido ao proprietário com o restolho destas culturas, que serviam então para alimentar o gado na estação seca, de dezembro a março. (SOUZA, 1994, p. 64).

Os Censos Agropecuários de 1970 e 1980 mostram que a participação de arrendatários e parceiros na categoria de pequenos agricultores foi reduzida de forma acentuada na região de Campina Grande. Esse processo está relacionado à expulsão dos mesmos das grandes fazendas em virtude da adoção da pecuária extensiva pelos latifundiários subsidiados pela SUDENE (SOUZA, 1994).

Devido às condições favoráveis os grandes produtores desenvolveram e expandiram a pecuária de corte no Agreste e, também, no Sertão, assim os pequenos produtores submetiam-se aos mais diversos tipos de alternativas (FERNANDES, 1995). Entretanto, com a diminuição dos subsídios nos anos 1980 e [suspensão] dos mesmos em 1990 por Fernando Collor de Mello (MOREIRA e TARGINO, 1997), então Presidente da República, a pecuária de corte entrou em decadência na região, devido aos altos custos para a manutenção do peso dos rebanhos, especialmente nos anos de seca.

Cultivo da cana-de-açúcar (1975-1990)

Em 1975, com a criação do Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL), os produtores de cana-de-açúcar tiveram acesso a uma forte política de incentivos fiscais e creditícios, que possibilitaram a expansão da cultura no Brejo e em outros municípios do Agreste. Os preços do açúcar compensavam os investimentos em áreas naturalmente desfavorecidas. Entre 1970 e 1980 a área colhida foi de 25.455 ha, deste total 74% foi incorporado entre 1975 e 1980 (MOREIRA e TARGINO, 1997).

O PROÁLCOOL redefiniu a região canavieira do Estado, seja pela inserção de novos municípios ou pela expansão da fronteira canavieira. No início dos anos 1990 a Paraíba já era o quarto produtor nacional. A nível estadual a cana-de-açúcar, no mesmo período, representa 45.7 % da produção agrícola (MOREIRA e TARGINO, 1997).

Na segunda metade da década de 1980 a área colhida começou a ser reduzida sistematicamente, devido às secas e ao endividamento dos usineiros. No início dos anos 1990⁹³ a Usina Santa Maria (Areia) faliu. Posteriormente teve sua falência suspensa e

⁹³ Na verdade muitas Usinas nordestinas decretaram falência e figuram entre os maiores credores, a nível nacional, do Banco do Brasil (MOREIRA e TARGINO, 1997).

adquirida pela AGROENSE, do Distrito Federal, reabrindo suas atividades em 1992, com o nome de USIAGRO. Entretanto, os novos administradores não conseguiram reerguê-la, encerrando, definitivamente, suas atividades em 1994⁹⁴. O saldo deixado foram dívidas a Bancos e aos trabalhadores.

O algodão, ao contrário da cana, possibilitava a organização e manutenção da pequena propriedade, pelo fato de não ter grandes custos. Os Engenhos e Usinas, por sua vez, permitiam em alguns momentos o estabelecimento de moradores que plantavam roçados e trabalhavam na cana-de-açúcar, entretanto, nos momentos áureos (de grandes incentivos fiscais) os moradores eram impedidos de produzirem alimentos ou eram expulsos das terras.

A falência das Usinas do Brejo paraibano contribuíram, a longo prazo, e depois de lutas, para a recampesinização da região. Nos anos 1990 ex-moradores e ex-trabalhadores foram assentados nas áreas que constituíam as Usinas Santa Maria (Areia) e Tanques (Alagoa Grande). Esse processo de reestruturação fundiária possibilitou o desenvolvimento da pequena produção, mesmo que de forma incipiente, devido às condições de crédito desfavoráveis (MALAGODI e ARAÚJO, 2005).

Políticas públicas destinadas ao pequeno produtor

Fernandes (1995, p. 28-29) ressalta que somente nos “(...) anos 70 [1970], surgem no País, as primeiras experiências voltadas para a pequena produção, através da implantação dos Programas de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI's)” (FERNANDES, 1995, p. 28-29). Os principais programas implantados foram: o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), em 1974; o Projeto Sertanejo, em 1976 e o Projeto Nordeste, em 1985 (FERNANDES, 1995).

O POLONORDESTE Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (1974) foi o primeiro programa implementado após a moderna fase de irrigação pública do Nordeste e apoiando pólos de desenvolvimento integrado no Nordeste⁹⁵. Dentre os objetivos do programa destacam-se:

⁹⁴ Os trabalhadores iniciaram um movimento para obter o pagamento dos direitos trabalhistas, a partir de seus sindicatos e com o apoio da Igreja Católica (principalmente a paróquia de Pilões), do SEDUP (Serviço de Educação Popular) e de lideranças locais. O movimento adquiriu força e a reivindicação das dívidas trabalhistas foi substituída pela desapropriação das terras da Usina para implantação assentamentos. Depois de anos de lutas e conflitos os ex-trabalhadores conseguiram a efetivação do processo de desapropriação. Em 1997 foram desapropriados 4.040 hectares e implantados nove assentamentos (MALAGODI e ARAÚJO, 2005).

⁹⁵ O Polonordeste, criado em 1975, sob a responsabilidade da Sudene, inseriu-se na política de desenvolvimento rural integrado proposta pelo Banco Mundial, com ações direcionadas ao combate à pobreza rural. Suas ações destinavam-se ao atendimento de necessidades básicas das famílias de pequenos produtores rurais do Nordeste (educação, saúde, infra-estrutura comunitária), modernização da infra-estrutura agrícola (estradas, eletrificação e armazenamento), dos serviços agrícolas (pesquisa, assistência técnica e extensão

(...) promover a melhoria das condições de vida e bem estar da população rural nordestina. De modo específico o Programa visava produzir e difundir tecnologias adequadas às condições dos produtores, utilizando como instrumento e apoio à produção, melhorias na infra-estrutura econômica e social, garantia aos pequenos produtores de acesso ao crédito, racionalização dos processos de planejamento, coordenação e execução do Programa (LEITE, 1985, p. 218 apud FERNANDES, 1995, p. 38).

Avaliações posteriores do Programa revelaram a existência de uma preocupação acentuada com o desenvolvimento econômico do Nordeste em detrimento das atividades de subsistência no meio rural. Em termos administrativos todos os programas eram similares em relação ao crédito: verbas incompletas e/ou atrasadas. Além disso, as obras de infra-estrutura, por si só não resolviam os problemas e necessidades dos pequenos produtores (FERNANDES, 1995). Os maiores beneficiados foram os proprietários de terras.

O Projeto Sertanejo (1976) ao final de sua implementação atendeu apenas 6.851 dos 52 mil agricultores inscritos (0,7% do total). Não houve recursos para levar adiante o Projeto, que foi extinto em 1984, com a criação do Projeto Nordeste (MIRANDA, 1990).

A constatação do fracasso dos programas gerou várias inquietações nas instâncias governamentais e em outras agências de fomento. O Banco Mundial, no final de 1981 questionou a superposição de ações do estado na Região Nordeste e sugeriu a implantação de um único programa de desenvolvimento rural que este Banco teria interesse em financiar (CHALOULT, 1985).

O Projeto Nordeste criado em 1º de abril de 1985, originado dessa nova perspectiva apresentava uma profunda contradição: foi assinado no início da Nova Republica sem a prometida participação do público-alvo. Nem mesmo o principal programa desse novo projeto – o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) alcançou seu objetivo: melhorar a vida no campo:

(...) compreendendo sete segmentos: ação fundiária, recursos hídricos, crédito rural, pesquisa adaptada, assistência técnica e extensão rural, comercialização e apoio às pequenas comunidades rurais, sendo conseqüentemente, um programa essencialmente produtivo e não social (CHALOULT, 1985, p. 276).

Desta forma as mudanças no programa, em relação aos anteriores, não extrapolam a nova nomenclatura, já que o PAPP não proporcionou o propalado planejamento participativo. Ramalho (1992 apud FERNANDES, 1995) assinala que as intervenções realizadas no Nordeste devem abandonar a questão tecnicista e incluir não só indicadores econômicos, mas também, uma discussão das condições sociais, políticas e ideológicas.

As diretrizes dos Programas Governamentais voltados para o Nordeste enfatizavam a participação dos pequenos produtores nos processos de tomada de decisão. O que não

rural), e do apoio direto ao produtor, pelo acesso ao crédito, o apoio à comercialização e o incentivo ao associativismo.

ocorria prática, os beneficiários não tinham oportunidade real de manifestar-se. Os programas acabavam servindo como moeda de troca na negociação e defesa de interesses do Poder Federal Executivo Nacional, a SUDENE e os Estados⁹⁶, onde os grupos dominantes influenciam decisivamente em subprojetos, preservando e reforçando seus interesses. O poder local (ao nível municipal) interfere pouco nas orientações dos programas.

BURSZTYN (1985 *apud* ALVES, 2006), destacou que nesse período, a nova postura política adotada pelo Estado brasileiro possui três características específicas: a) uma estratégia de modernização conservadora, na qual, o Estado pretende viabilizar novas formas de acumulação de capital, preservando as antigas estruturas socioeconômicas e políticas regionais por meio da modernização da grande propriedade agrícola. b) O Estado passa a se utilizar de novos instrumentos de intervenção programada (crédito, assistência técnica, infra-estrutura etc.), ampliando o seu caráter autoritário e centralizador, ao mesmo tempo em que mantém as medidas assistenciais (paternalismo oficial) nos períodos de seca, como forma de legitimação. c) A capacidade dos grandes proprietários rurais em recuperar, em seu próprio proveito, as ações do Estado que eram dirigidas aos pequenos produtores.

A partir dos anos 1980, com a (re)emergência do sindicalismo rural, que durante a ditadura militar os sindicatos perderam autonomia e a capacidade de lutar pelo acesso, as políticas públicas destinadas ao pequeno produtor passaram a ser mais presentes e a serem influenciadas pela sustentabilidade da pequena produção.

Apesar de todas essas dificuldades a pequena produção agrícola agrestina se manteve oscilando entre momentos de retração e expansão. Somente com as mobilizações dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais e de Movimentos Sociais Rurais, lutando por linhas de crédito destinadas à agricultura familiar da região, é que se fortaleceu a produção de feijão e batata-inglesa nas proximidades de Campina Grande.

Pecuária de leite: formação da bacia leiteira de Campina Grande (a partir de 1975)

Enquanto o cultivo da cana predominava no Brejo paraibano, com o auxílio do governo federal, a pecuária bovina leiteira se desenvolveu na região de Campina Grande. A produção de leite se iniciou na segunda metade da década de 1960 e intensificou-se no fim da década de 1970 e tem os pequenos produtores como o segmento predominante, que utilizam mão-de-obra familiar e produzem leite para incrementar a renda familiar (CARTAXO, 1980; SOUSA, 1994). A grande presença de pequenos produtores se explica pelo fato dos grandes proprietários optarem pela pecuária de corte, em virtude da disponibilidade de terras e privilégios fiscais e de crédito.

Sousa (1994) levanta duas hipóteses para tentar compreender a predominância do pequeno produtor:

⁹⁶ A influência do Poder Federal Executivo Nacional, [base das origens?], é dividida por escala, entre a SUDENE e os Estados, há a tendência de reforçar progressivamente os Estados. (FERNANDES, 1995)- confuso.

- a) baixo preço do leite, os crescentes custos de produção e o sistema de quotas impostam a comercialização reduzem substancialmente a margem de lucro do produtor;
- b) A pequena produção familiar sustenta a produção leiteira porque a unidade familiar consegue reproduzir-se sem auferir lucro.

A expansão das áreas de pastagens e o crescimento da criação bovina, no Brejo, refletem o fenômeno da pecuarização ocorrida na bacia leiteira de Campina Grande. Associado ao crescimento da atividade pecuária houve uma redução da área destinada ao plantio de cana-de-açúcar:

As diversas atividades econômicas que se sucederam no Agreste paraibano, desde sua ocupação, assentadas, sobretudo na criação de gado e lavouras de subsistência – milho, feijão, mandioca e como lavoura comercial, o algodão, solidificaram não apenas o povoamento da região, mas a apropriação de terra baseada nas grandes e médias propriedades de gado, algodão, ao lado das inúmeras pequenas propriedades, que ao longo dos anos foram sofrendo o clássico processo de subdivisão por herança. (SOUZA, 1994, p. 84).

Há um predomínio de estabelecimentos com área inferior a 5 hectares na região que forma a bacia leiteira de Campina Grande. Entretanto, havia um grande interesse da classe rural dominante em manter a concentração fundiária no Agreste. A posse da terra garantia o acesso ao crédito bancário subsidiado, que muitas vezes era repassado pelo proprietário, ao arrendatário ou posseiro em condições elevadas de juros, para que esses financiassem o processo produtivo. A dívida era paga, na maioria das vezes, com parte da produção.

A expansão demográfica no Agreste e a implantação de indústrias de beneficiamento de leite no Estado, nos anos 1970, que recebeu o apoio do Estado da Paraíba, contribuíram para a intensificação da criação da bacia leiteira de Campina Grande. Ao longo das décadas de 1970 e 1980 a produção leiteira dos municípios do Agreste da Borborema evoluiu significativamente. As principais instituições envolvidas no processo produtivo e de comercialização eram: EMATER (acompanhamento da produção), Associações e Sindicatos de produtores de leite e a Indústria de laticínio de Campina Grande (ILCASA), agroindústria que compra a produção e a processa. Os municípios de Aroeiras, Boqueirão, Queimadas e Campina Grande são de suma importância para o abastecimento da ILCASA, através do fornecimento de leite “in natura”.

Os agentes produtores de leite são compostos por diferentes categorias: a) uma de caráter empresarial que tem como objetivo a obtenção de lucro e b) uma caracterizada pela predominância do pequeno produtor que procura incrementar a renda e contribuir para a reprodução da unidade familiar.

A atividade leiteira é nitidamente uma exploração econômica composta principalmente por pequenos e médios estabelecimentos agropecuários que respondem por mais de $\frac{3}{4}$ da produção de leite no Estado. O que diferencia os pequenos e médios produtores é a disponibilidade de terra e, conseqüentemente, o tamanho do rebanho.

Concomitantemente à criação de bovinos há o trabalho na agricultura destinado ao cultivo de produtos alimentares: milho, fava, batata doce e às vezes verduras. Essa produção

destina-se ao autoconsumo da unidade familiar e, quando possível à comercialização do excedente para a aquisição de bens de consumo como roupas, utensílios domésticos, dentre outros.

A pecuária, particularmente àquela destinada a leite, é para o criador familiar uma importante fonte de renda uma vez que, em grande parte, a produção de leite representa significativa parcela da renda gasta no orçamento familiar. (SOUSA, 1994, p. 120).

Já a produção empresarial de leite é baseada no uso de capital e trabalho assalariado. Entretanto há uma diferença entre as frações que constituem esse segmento de produtores: a) grandes proprietários de terras, que são ao mesmo tempo grandes produtores de leite, e estão vinculados à atividade política mediante o exercício de mandatos na esfera municipal, estadual e federal; b) os produtores empresariais de médio porte, em sua maioria, exercem também atividades comerciais na cidade, são donos de supermercados, lojas, panificadoras e armazéns, ou possuem fabricas de queijo na própria fazenda; c) já os produtores empresariais de pequeno porte, que são a maioria, recorrem à força de trabalho assalariado que está vinculada à atividade rural, sobretudo à criação de bovinos, ou seja, são também, em alguns casos, produtores de leite.

A produção de leite da bacia leiteira campinense é utilizada “como matéria prima para beneficiamento e transformação em derivados pela indústria de laticínio local e como bem de consumo para a população rural (...)” (SOUSA, 1994, p. 158). A comercialização da produção ocorre de três maneiras: venda direta, ao intermediário ou venda à industrial local de laticínio.

É grande a presença de intermediários atuando na comercialização do leite produzido pelos pequenos produtores. Alguns fatores podem explicar a atuação dos intermediários junto aos pequenos criadores: a) o volume da produção de leite não os estimula a direcionar sua produção aos centros urbanos para a venda direta e b) em muitos casos a propriedade se situa longe dos centros urbanos e cabe ao produtor arcar com os custos do transporte e a margem de lucro torna-se quase insignificante, visto que a produção é pequena.

Os intermediários possuem diferenciações sócio-econômicas relevantes. Existem aqueles que são produtores de leite e compra a produção dos pequenos produtores porque combinam a atividade de criador com a de comercialização. Existem aqueles que possuem uma estrutura de transporte e armazenamento de leite “in natura”, portanto, condições necessárias para aumentarem a margem de lucro. Existem aqueles que moram no meio rural e possuem uma fabriqueta de queijo, mas sua produção não é suficiente para fornecer a matéria prima necessária. Existem aqueles apenas compram o leite para revender nos centros urbanos, os chamados leiteiros. Por fim, existem os intermediários secundários que compra leite em grandes quantidades repassarem às indústrias locais.

Pacto democrático liberal e reorganização da pequena produção agrícola (1990-2007): o processo de recampenização

O fortalecimento da agricultura familiar nos anos 1990 passou primeiramente pela reestruturação dos sindicatos e criação de novas instituições que realizassem a mediação entre o agricultor familiar e o poder público. De fato, a redemocratização do país, o fim dos subsídios aos grandes produtores, a formação de movimentos sociais no campo e a atuação da Igreja e ONG's contribuíram para a articulação dos pequenos produtores e para o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar. No Agreste paraibano os impactos desse processo resultaram na criação da Articulação do Semi-árido Paraibano (ASA-PB)⁹⁷ e do Pólo Sindical das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema⁹⁸, ambas instituições visam a promoção do desenvolvimento sustentável através da participação nos processos de formulação e/ou execução de políticas destinadas à agricultura familiar. Outro fator que contribui para o aumento da pequena produção foi a criação de assentamentos rurais em áreas anteriormente destinadas ao plantio de cana-de-açúcar e à pecuária.

A implantação dos primeiros assentamentos do Agreste remonta aos anos 1980, quando em 1984, o governo estadual criou dois assentamentos. De lá para cá foram criados mais 110 assentamentos na região e no restante do estado [137]⁹⁹. A grande quantidade de assentamentos localizados no Agreste está relacionada a um processo de recampesinização impulsionado pelo fim dos incentivos à pecuária de corte e ao cultivo da cana. Com efeito, a redemocratização, a reestruturação do sindicalismo rural, a formação de movimentos sociais rurais e a atuação de ONG's ajudaram no processo de recampesinização e estabelecimento de ex-trabalhadores rurais, ex-meeiros e ex-arrendatários na terra.

Segundo Malagodi e Araújo (2005) a formação de assentamentos no Brejo paraibano engendrou um processo de mudança vivido pelas famílias de trabalhadores rurais que passaram da situação tradicional (assalariados ou moradores) para proprietários e pequenos produtores. A experiência dos assentados foi marcada pelo trabalho em engenhos de rapadura e aguardente (antes da década de 1970) e intenso trabalho assalariado na Usina Santa Maria a partir da década de 1970.

A agricultura familiar passou a ter acesso a um leque de políticas públicas (Pronaf, por exemplo), que apesar das deficiências, tem possibilitado a fixação dessa população e a

⁹⁷ Constitui-se um fórum de organizações de agricultores familiares, ONG's, pastorais sociais, paróquias e grupos diversos, voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável do semi-árido paraibano.

⁹⁸ Atualmente 16 municípios formam o Pólo: Solânea, Casserengue, Arara, Remígio, Esperança, Areial, Montadas, São Sebastião de Lagoa de Roça, Lagoa Seca, Alagoa Nova, Matinhas, Massaranduba, Queimadas, Soledade, Juazeirinho, Cabaceiras. As principais atividades agropecuárias realizadas pelos agricultores familiares desses municípios são: feijão, mandioca, milho, banana, hortaliças e pecuária de corte e de leite.

⁹⁹ Dados colhidos junto à Superintendência Regional do Incra (PB) em novembro de 2007.

organização de fóruns espaços públicos de debates que visam o aprimoramento das políticas públicas ofertadas e a elaboração de um modelo de desenvolvimento apropriado à região.

Considerações finais

O Agreste paraibano caracteriza-se pela presença da agricultura familiar, marcadas por uma diversidade de condições ecológicas, sociais e geográficas que possibilitaram a diversificação de sistemas produtivos agropecuários. Na região de Campina Grande há uma consolidada atividade pecuária (leite) e produção de hortaliças (Lagoa Seca) desenvolvida por pequenos produtores. Se passarmos para o Brejo, observaremos a produção de banana em assentamentos rurais que outrora davam lugar à Usina Santa Maria (Areia).

O processo de (re)emergência da agricultura familiar no Agreste está relacionado às brechas deixadas pelas grandes plantações, que permitiam ao mesmo tempo momentos de descampesinização e recampesinização de acordo com a longevidade dos mesmos. Por outro lado não podemos deixar de ressaltar a importância dos movimentos sociais rurais e dos sindicatos rurais, que se (re)organizam durante a reabertura democrática da década de 1980, no apoio aos pequenos produtores, seja na luta pela criação de assentamentos rurais ou implementação de políticas públicas adequadas à realidade dos agricultores familiares nordestinos.

Como dissemos na introdução e tomando como referência os recortes temporais apresentados, podemos perceber que no Agreste a aliança oligárquica da primeira república (1889-1930), e a aliança entre a burguesia industrial e as classes populares urbanas do pacto populista (1930-1964) são importantes para compreender a concentração de terras no Agreste paraibano. Por sua vez, a aliança entre a burguesia agrícola e industrial e as forças armadas (1964-1985), e o pacto democrático-liberal firmada durante a redemocratização são indispensáveis para o entendimento da ampliação da concentração fundiária nas décadas de 1960 e 1970 e a (re)emergência da agricultura familiar no final da década de 1980.

Bibliografia

- ANDRADE, M. C. **A terra e o homem no Nordeste**. São Paulo: Atlas, 1986.
- BURSZTYN, M. O. **Poder dos donos**: planejamento e clientelismo no Nordeste. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.
- BONNAL, P.; TONNEAU, J. P. e SIDERSKY, P. As dinâmicas sociais locais em auxílio às políticas públicas: caso do município de Lagoa Seca no Agreste paraibano. In: TONNEAU, J. P. e SABOURIN, E. (Org.). **Agricultura familiar**: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais. Porto Alegre: EDUFRGS, 2007.
- CARTAXO, M. A. **Campina Grande**: a problemática do comércio de leite e a formação de sua bacia leiteira. 1980. 284f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1980.

- CHALOULT, Y. Uma política de legitimação do Estado e rearticulação da pequena produção rural. **Revista Raízes**, n. 4-5, 1985.
- FERNANDES, M. A. F. **A irracionalidade da racionalização: estudo crítico dos conteúdos, práticas e resultados do “GAT” na Paraíba**. 1995. 156f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Rural) – Centro de Humanidades, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 1995.
- LEITE, P. S. Opções para o desenvolvimento rural do Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 16. n. 2, 1985.
- MALAGODI, E. A. e ARAÚJO, P. L. A organização da produção e os desafios do desenvolvimento nas áreas de assentamentos de reforma agrária. In: DUQUÉ, G. et al. **Agricultura familiar: a diversidade das situações rurais**. Campina Grande: GPAF/PPGS/UFCG, 2005. CD-ROM.
- MEDEIROS, M. C. Relações de trabalho: a mão-de-obra indígena na Paraíba. **Revista de Ciência e História**, n. 3, 1990.
- MIRANDA, R. N. Avaliação do POLONORDESTE. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 21, n. 1, 1990.
- MOREIRA, E. e TARGINO, I. **Capítulos de geografia agrária da Paraíba**. João pessoa: EDUEPB, 1997.
- NOBRE, G. E. **A trajetória do sindicalismo rural na Paraíba**. 1990. 173f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Rural) – Centro de Humanidades, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 1990.
- RAMALHO, D. M. S. **A pobreza, um problema da sociedade moderna: debate teórico**. Cadernos de Ciências Sociais, n. 3, 1992.
- SILVA R. M. A. **Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília (DF), 2006.
- SOUSA, J. E. **A pecuária leiteira no Estado da Paraíba: um estudo sobre a bacia leiteira de Campina Grande**. 1994. 219 f. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Centro de Humanidades, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 1994.
- WANDERLEY, M. N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, J. C. (Org.). **Agricultura familiar: realidade e perspectivas**. Passo Fundo: EDUPF, 1998.

Trajetória de construção de políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável no Sul de Minas Gerais

Miguel Angelo da Silveira¹⁰⁰

Eduardo Moruzzi Marques¹⁰¹

Introdução

Este trabalho se propõe a analisar, dentro de uma perspectiva histórico/temporal, a forma de intervenção do Estado nos setores agrícola e rural do Sul de Minas. Para tal, a aproximação metodológica adotada pela pesquisa em âmbito nacional estabeleceu uma periodização que se inicia no final do Império, ou seja, limita-se a cobrir a fase republicana que é subdividida em quatro períodos, a saber: 1) aliança oligárquica (1889 - 1930), 2) pacto populista (1930 – 1964), 3) pacto militar (1964 – 1985) e 4) “pacto democrático-liberal” (a partir de 1985). Esta fase coberta pela pesquisa corresponde, na visão de Delfim Neto (1973), à de maior dinamismo da história da agropecuária da região no qual se acentuou, a partir de 1900, a exportação de café, o produto de maior destaque do Sul de Minas.

A área de estudo corresponde ao Sul de Minas, onde se concentra a maior produção de café do país, historicamente centrada em bases familiares, técnica e socialmente, e em áreas de montanhas, sendo a cultura responsável por uma forte identidade territorial aí existente. Além disso, o Sul de Minas possui um diversificado e importante patrimônio de produtos agrícolas e alimentares, se comparado com muitas outras regiões do país. No caso da pecuária leiteira, por exemplo, atividade na qual o estado é o produtor líder nacional (28% do total do país), a RP é a terceira mais importante região produtora mineira e responde por 17% da produção de um total de 7,4 bilhões de litros em 2007 (AZEVEDO, 2005).

É inegável que o Sul de Minas tem na sua cafeicultura uma atividade agro-econômica ativa e diversificada, cuja mais forte característica é a de ter sido, principalmente a partir de 1906, alvo constante de intervenções de políticas governamentais ocasionadas pelas instabilidades de mercados internacionais. Quando foram criadas eficientes operações de defesa para a cafeicultura, consubstanciadas em estímulos à sua expansão e à melhoria da sua qualidade, invariavelmente essa atividade respondeu com aumentos de rentabilidade e provocou crescimento das receitas do país, com conseqüentes reflexos sociais positivos (BACHA, 1988).

¹⁰⁰ Sociólogo, Pesquisador da EMPRA-CNPMA, miguel@cnpma.embrapa.br

¹⁰¹ Sociólogo, Professor ESALQ/USP, pmarques@esalq.usp.br

O presente estudo toma em conta o complexo processo de negociação entre a sociedade civil e o Estado, configurado, principalmente, pelo jogo dos atores, organização dos grupos de pressão e diferentes redes de interesses, bem como das distintas arenas de decisão. Neste itinerário, quatro planos de observação serão atendidos: o primeiro vai cobrir “a origem e forma da colonização da região, assim como da implementação da atividade agrícola”; o segundo plano analisará o “jogo dos atores sociais em torno das principais produções comerciais que surgiram e se sucederam na área”; o terceiro é “o processo de emergência e desenvolvimento da agricultura familiar e o papel do poder público no acompanhamento deste processo” e, o quarto plano, trata de analisar o “processo de ruptura-recomposição da agricultura regional-local”.

O estudo se vale de revisão bibliográfica de relatórios oficiais do governo mineiro, notadamente da Fundação João Pinheiro, teses, livros e outros textos científicos, documentos de órgãos públicos e de organizações de agricultores, bem como de depoimentos de informantes-chave qualificados tais como técnicos de antigos órgãos públicos e pesquisadores que concluíram ou continuam conduzindo pesquisas na área.

Caracterização sócio-econômica e espacial do Sul de Minas

O estado de Minas Gerais, o maior em área do Sudeste do Brasil e com um território equivalente ao da França, possui 853 municípios divididos em dez Regiões de Planejamento - RP (Fig. 1). Quase a totalidade do território mineiro se localiza em planaltos, “com uma paisagem marcada por montanhas, vales e grutas” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2003).

Figura 1. Micro-regiões do Estado de Minas Gerais



Fonte: MINAS GERAIS, 2008.

A participação da economia mineira no Produto Interno Bruto (PIB) do país que é de 9,3%, se destaca pela extração de minério de ferro (primeiro lugar na pauta de exportações), indústria automobilística, plantações de café (metade da safra brasileira) e um conjunto de outras atividades agropecuárias que ocupam quase 70% da sua área disponível. Deve-se destacar que Minas detém, do total nacional, o terceiro maior rebanho bovino, é o principal produtor de leite, o segundo produtor brasileiro de milho (atrás apenas do estado do Paraná com cerca de 6.400.000 toneladas), terceiro maior estado produtor de cana-de-açúcar com área estimada de 467 mil hectares, menor apenas que as do estado de São Paulo e Paraná (a maior parte da produção mineira de cana é destinada à fabricação de álcool), além de ser o segundo maior produtor nacional de feijão, novamente atrás do Paraná com 780 mil toneladas (CONAB, 2008).

Dados da Fundação João Pinheiro (PIB..., 2008) relativos ao PIB estadual no período de 2002 a 2005, revelavam que as regiões Central e Sul concentraram 56,5% do PIB estadual. A região Sul de Minas apresentou o segundo maior PIB, cerca de 13% do total. Já os dados relativos ao ano de 2006 anunciavam um crescimento de 3,7% para o PIB de Minas Gerais em comparação ao índice nacional que foi de 2,9%. Ante o cenário internacional favorável em 2006, marcado principalmente pelo forte crescimento de demanda da China e pela valorização de produtos como minério de ferro, siderúrgicos, café e automóveis, a economia mineira se colocou em segundo lugar entre os estados brasileiros. Ainda para a mesma fonte ((PIB..., 2008), no ano de 2007 o PIB do chamado “agronegócio” mineiro teve alta de 8,7% em relação ao de 2006. Representado pela agricultura, pecuária, insumos, agroindústria e distribuição, ele foi alavancado pela pecuária, fato inédito desde 2001. De acordo com o esta marca representa quase 30% do PIB estadual e 11% do PIB do agronegócio nacional.

Na RP Sul de Minas é onde está concentrada grande parte das indústrias do estado, bem como da atividade agrícola, com indicadores sociais próximos aos do estado de São Paulo. Merece destaque o rico e variado patrimônio de produtos alimentares, beneficiados ou não, e o diverso conjunto de atividades econômicas, tais como a bovinocultura leiteira, turismo, artesanato, pequenas e grandes indústrias, comércios, serviços. Ademais, a região dista cerca de 200 km de Belo Horizonte, 300 km São Paulo e 400 km do Rio de Janeiro, além de se transformar, cada vez mais, em um lugar privilegiado para o descanso e para a recreação (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2003).

Nos 155 municípios da região do Sul de Minas Gerais vivem, atualmente, mais de dois milhões de pessoas, sendo que cerca de 500 mil habitantes conformam o seu mundo rural. Muito mais que uma simples delimitação geográfica, o Sul de Minas possui uma heterogeneidade considerável em termos de produtos agrícolas e alimentares, se comparada com muitas outras regiões do país (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2003).

Em Minas Gerais, o maior produtor nacional de café com 50,8% da produção do país, a cafeicultura exerce grande influência na economia do estado. Atualmente, a região Sul de Minas é responsável por 53% da produção, ante 29% da RP da Mata e 18% da RP Triângulo. A estimativa era que o estado produzisse na safra 2006/2007, cerca de 20,1 milhões de sacas. O café, o segundo produto da pauta de exportações de Minas Gerais atrás apenas do minério de ferro, corresponde no Sul de Minas a 70% da renda das propriedades rurais. Em nenhum

outro estado do Brasil o café tem tamanha importância para a economia local, por esta razão é que o café deve ser considerado como uma cultura em lugar de um produto tão somente (COELHO, 2005).

No turismo sulmineiro destacam-se as cidades de Poços de Caldas e as do Circuito das Águas formado, principalmente, por Caxambu, São Lourenço, Cambuquira e Lambari. O turismo ecológico, rural e de aventura também vem crescendo na região. A industrialização avança seguindo as melhorias das rodovias estaduais e da rodovia Fernão Dias, uma das melhores do país, que corta a região de norte a sul e liga Belo Horizonte a São Paulo, com uma extensão de 600 km.

Antecedentes da formação do Sul de Minas até a proclamação da República

Antes da penetração dos pioneiros paulistas, na primeira metade do século XVII, a província de Minas Gerais era inteiramente desabitada (HALFELD; TSCHUDI, 1998). A ocupação da região Sul de Minas se deu por volta da metade do século XVII, como passagem entre o sul do país e as regiões mineradoras mais tradicionais, localizadas na parte central da capitania das Minas Gerais. Entretanto, a efetiva ocupação da área se verificaria no final daquele século, com a fixação de população no local, pela descoberta do ouro na própria região (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1981).

Mais tarde, na passagem dos séculos XVII e XVIII, apareceram os primeiros aglomerados urbanos e, junto à atividade mineradora, eram desenvolvidas atividades ligadas ao abastecimento da população dedicada à extração do ouro, basicamente constituídas pela pecuária de corte e pequenas lavouras de arroz, milho e feijão. Enquanto a mineração propiciava a aglutinação populacional nesses ajuntamentos urbanos, a pecuária permitia o alastramento da ocupação pelo interior (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1981).

Mas, foi a emancipação do município de Vila de Campanha da Princesa (hoje a cidade de Campanha), em 26/12/1799, desmembrado de São João Del Rei, que dá origem ao que se compreende hoje como Sul de Minas. A demarcação de seu território foi definida como todo o espaço da margem esquerda do Rio Grande até os registros que fechavam os limites da então Capitania. Ou seja, todo o Sul de Minas mais uma parte do estado de São Paulo integravam Campanha, pois os limites iam até o Rio Pardo e a então freguesia de Franca (Termo do Jacuí) também integrava a Vila de Campanha da Princesa (CAMPANHA...2008).

Quando se esgotaram as reservas auríferas, a economia do Sul de Minas regrediu à subsistência, num processo centrífugo de dispersão da população. Contudo, a região reestruturou suas atividades remanejando a agropecuária, no sentido da especialização leiteira, cuja produção, aos poucos, ultrapassou os limites de subsistência, sendo gerados excedentes comerciáveis. Assim, com a emergência do ciclo pastoril, no princípio do século XIX, o Sul de Minas torna-se um dos maiores fornecedores de produtos agropecuários ao mercado do Rio de Janeiro (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1981).

No século XIX, especialmente após a Independência, verifica-se uma substancial mudança na região. O crescimento econômico gerou expansão para todas as áreas do Sul de Minas, contribuindo também com esta mudança os constantes desmembramentos e criação de novos distritos, municípios e comarcas. Para o sul da região, em direção a São Paulo, as migrações foram mais aceleradas com a pecuária intensiva e fazendas de policultura. Surgem os municípios de Baependi e Jacuí, em 1814; Lavras e Pouso Alegre, em 1831; Aiuruoca em 1834; Oliveira em 1839; Três Pontas, em 1841; São João Nepomuceno, em 1841; Campo Belo em 1848; São Sebastião do Paraíso, em 1870; São Gonçalo do Sapucaí e Poços de Caldas, em 1888 (CAMPANHA...2008).

Pelo aspecto econômico o que caracterizava a região era a policultura, a diversificação da produção adotada na época colonial e mantida no período monárquico. Um estudo do final do século XIX revela essa antiga tendência da agropecuária do Sul de Minas, como informa Antonio de Paiva Moura, citando José Franklin da Silva Massena: "Os terrenos a leste da Mantiqueira, ao começar pelo município de Mar de Espanha até o registro da Bocaina da Aiuruoca, produzem com abundância café, cana de açúcar e arroz. Os terrenos que partem do Rio Grande até os altos da Mantiqueira ao Sul, abundam em milho, feijão. Trigo e batata inglesa aclimatam-se bem em Aiuruoca e Baependi. O chá da Índia aclimata-se bem em Jaguarí, Pouso Alegre e em todo o Vale do Sapucaí até Jacuí e cana de açúcar são produzidos em grande quantidade em todas as vertentes do Rio Grande, mas nenhum agricultor deixa de plantar milho, arroz, feijão e mandioca" (SUL DE MINAS...2008).

Quanto às propriedades rurais, informava o viajante suíço J. J. von Tschudi (HALFELD; TSCHUDI, 1998) que por toda a província de Minas o domínio dos grandes complexos familiares era significativamente menor que no resto do Império, "resultando daí a possibilidade de um maior número de habitantes poder usufruir dos frutos de seu esforço em sua própria terra." Este era também o principal motivo pelo qual a província de Minas Gerais era muito mais povoada do que qualquer outra do vasto Império. As jazidas de ouro e de diamantes atraíram uma quantidade de pessoas relativamente grande para o seu interior e, como o transporte de alimentos de fora era difícil, formou-se, ao lado da população mineradora, e simultaneamente a ela, uma população de agricultores, graças à qual o solo foi mais parcelado. As grandes doações de terras pelo governo não ocorreram na mesma proporção que em outras regiões, em virtude das próprias condições da mineração; e a pequena propriedade pode assim se desenvolver mais livremente. À medida que a produção de ouro e pedras preciosas foi declinando, fortaleceu-se a agricultura.

Por volta de 1873 a população do estado chegava aos 2.102.689 habitantes, com cerca de 382 mil escravos, segundo dados da Directoria Geral de Estatística, que corrigia os números do recenseamento do Império realizado no mesmo ano (HALFELD; TSCHUDI, 1998).

Ainda de acordo com a mesma fonte, (HALFELD; TSCHUDI, 1998), as práticas agrícolas em Minas Gerais eram voltadas para a produção de alimentos e a cultura mais extensa e importante era a do milho. Além do consumo direto, o principal uso do milho em Minas Gerais era como ração na criação de suínos. As duas atividades eram tão disseminadas que, no final do século XIX, se pretendia resumir a economia da província, ironizando-a, afirmando que "o mineiro planta o milho, o porco come o milho e o mineiro come o porco".

Em segundo lugar de importância estava a cana-de-açúcar, que era cultivada nas grandes fazendas, enquanto o milho era plantado pelos agricultores familiares. Já o café “era cultivado apenas nas baixadas florestadas; mas na região de campos era plantado em hortas para uso doméstico”. Os feijões, especialmente a variedade preta, que era o prato nacional por excelência, eram extensamente cultivados, e o arroz era plantado em todos os lugares onde o clima e o solo o permitiam.

A pecuária era tão importante para a província de Minas quanto à agricultura, pois a carne abastecia a capital do Império e uma grande parte da província do Rio de Janeiro, aonde chegava “esgotado por uma longa e difícil viagem, frequentemente mal alimentado” (HALFELD; TSCHUDI, 1998).

Nesta ocasião, a maior relação de identidade do Sul de Minas era com a região limítrofe do estado do Rio, a leste e, ao sul, com o território paulista, principalmente em função da importância econômica de produtos como o café, o leite e as frutas decorrentes do clima favorável. O Sul de Minas não apresentava ligações econômicas importantes com a Zona Metalúrgica, ao norte da província, uma vez que o Rio Grande, como acidente geográfico importante, as separava. (SUL DE MINAS...2008).

Por outro lado, o Sul de Minas foi a região na qual o Movimento Republicano foi mais forte, sendo as principais razões disso, a crescente urbanização e a abundância econômica. O Império centralizava os recursos como forma de privilegiar o Rio de Janeiro e as províncias mais populosas e ricas como Minas e São Paulo, não tinham expressão de poder. Em plena campanha republicana Silviano Brandão expressa o clima político do Sul de Minas em discurso pronunciado na Câmara dos Deputados a 10 de junho de 1884, no qual denunciava o descaso das autoridades do Império com relação ao Sul de Minas (SUL DE MINAS...2008).

Período da aliança oligárquica (1889 - 1930)

No cenário econômico interno, de acordo com Abreu (1985), o país vivia um momento de endividamento público em moeda estrangeira iniciado no período colonial, que adentrou nos anos da chamada República Velha. Assim, até meados de 1880 o endividamento público externo brasileiro realizou-se exclusivamente por intermédio do governo central. A partir do período final do Império ganham importância os empréstimos estaduais e municipais, que em 1885 correspondiam a cerca de 8% da dívida pública externa total, em 1905 a 21%, em 1913 a 32%. Em 1930 uma parcela importante do saldo em circulação - mais de 13% - correspondia aos chamados empréstimos do café, de responsabilidade dos órgãos encarregados da valorização cafeeira; os empréstimos de estados e municípios chegavam a 30% e os federais a 57% do saldo em circulação.

Por outro lado, e no mesmo período, o investimento direto de capitais estrangeiros era preferencialmente voltado para os serviços de utilidade pública e/ou à exploração de recursos naturais, sendo secundária ainda a presença dos mesmos nas atividades industriais. Para autores como Nelson Werneck, Caio Prado Jr., Sérgio Silva e Francisco de Oliveira, citados por Saes; Szmrecsáni (1985), referindo-se à fase final do

Império, o capital estrangeiro, predominante, era elemento central de seus estudos e visto como um entrave ao desenvolvimento econômico do Brasil, não apenas porque desviava para o exterior importantes parcelas do produto gerado no país, mas, principalmente, porque limitava as transformações da estrutura de produção. Consideraram, também, a ação do capital estrangeiro no Brasil como um elemento de perturbação constante nas finanças nacionais, uma vez que os movimentos cíclicos nos grandes centros financeiros internacionais passaram a atingir também a economia brasileira por intermédio do fluxo de capitais. João Oliveira, também citado pelos dois autores indicados acima, afirmou que o capital estrangeiro atuava, primeiro, no sentido de reiterar a ‘vocação agrícola’ do país, através do caráter assumido pelos seus investimentos e, em segundo lugar, no sentido de forçar a desvalorização cambial, ao adquirir um peso crescente na composição da dívida externa. No outro extremo, as ações do capital estrangeiro não mereceram considerações específicas nas análises de autores como Celso Furtado e João Manuel Cardoso de Mello, além de não atribuir esse fato como condicionante da estrutura da produção brasileira ou como obstáculo ao desenvolvimento nacional (SAES; SZMRECSÁNI, 1985).

A tônica da política e da economia do país no período da chamada aliança oligárquica era determinada pelos cafezais, com a riqueza do país concentrada nas mãos dos ‘Barões do Café’. A produção do Brasil somava 26 milhões de pés de café plantados e ferrovias foram construídas, como a Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, para permitir o escoamento da produção. Intimamente ligada à quantidade de mão-de-obra disponível, o desenvolvimento da produção cafeeira, após a libertação dos escravos, teve de lançar mão do trabalho de imigrantes europeus, sobretudo os italianos, que começaram a chegar ao país na segunda metade do século XIX para trabalhar nas fazendas de café (BACHA, 1998).

Durante três quartos de século o café, e por extensão o estado de São Paulo, concentrou quase toda a riqueza produzida no País. O Brasil, nessa época, dominava 70% da produção mundial e praticamente ditava as regras do mercado. Os fazendeiros de café formavam a chamada elite social e política brasileira. Com o dinheiro gerado pela cultura do café, que valia como ouro em grão, foram financiados casarões, ferrovias e a base da industrialização de São Paulo e do sudeste do Brasil. A fase de ouro do café brasileiro só terminaria com a crise de 1929, com o *crash* da bolsa americana e a desestabilização do mercado internacional. Com os preços lá embaixo e a interrupção do financiamento junto aos bancos estrangeiros, o domínio brasileiro no mercado de café receberia o seu pior golpe (ESPECIAL...2006).

Minas Gerais, por força de suas características, não formou um complexo cafeeiro tão importante e dinâmico como o de São Paulo até 1930 ou o do Rio de Janeiro no século XIX. A cafeicultura mineira teve um desempenho subsidiário no cenário nacional a partir de 1905 e a sua peculiaridade, durante todo o século XX, é a competição com a pecuária na utilização dos fatores de produção. Tampouco a sua agricultura, no decorrer da expansão da cafeicultura, se diversificou suficientemente, certamente por sua menor possibilidade de alcançar mercados monetizados (CANO, 1985).

A história da evolução da agropecuária do Sul de Minas é pouco conhecida, mas com base na análise de Bacha (1988) para a cafeicultura de Minas Gerais, é possível traçar um panorama a respeito e deduzir como ela influenciou o desenvolvimento da região. Tem-se em conta que já nas primeiras décadas do século passado a cafeicultura e a pecuária compunham a parte principal da geração do produto agropecuário do Sul de Minas, composição esta que perdurou até os anos 1930.

Em antecedência a esta realidade, a partir da segunda metade do século XIX, o que se nota, contudo, é que nenhuma política do governo mineiro, de forma direta, foi elaborada para o incentivo da expansão da cafeicultura ou de seu desenvolvimento técnico. Ao contrário, foram tomadas medidas no sentido de evitar a sua concentração e promover a diversificação das atividades agropecuárias, que serviam de fonte de abastecimento dos grandes centros de produção da época.

As primeiras exportações de café produzido no Sul de Minas, iniciadas no biênio 1847-1848, foram substancialmente aumentadas no último cartel daquele século, como também na primeira década do século XX, a exemplo de outras regiões produtoras do país. Tal crescimento redonda, por volta de 1897, numa crise de superprodução de café provocando uma rápida queda do preço do produto. Em função destes fatos, as autoridades do governo mineiro tomam medidas de intervenção imediatas, no sentido de diversificar a agricultura e incentivar o desenvolvimento da indústria pecuária. Diferentemente do estado de São Paulo, que tinha no café uma espécie de monocultura, o programa do governo mineiro consistiu em promover a diversificação agropecuária nas próprias áreas nas quais o café era cultivado, por intermédio da distribuição de sementes de outras culturas, vendas a preço de custo de máquinas agrícolas e constituição de técnicos e fazendas modelo para a difusão de novas culturas e seus métodos de produção (BACHA, 1988).

Ocorre também em Minas Gerais, uma importante transformação no setor industrial, caracterizado pelas pequenas e médias empresas. O censo de 1907 mostrava que das 529 indústrias registradas no estado, apenas duas poderiam ser consideradas de grande porte (CANO, 1985). A partir de 1907, segundo Diniz (1981), a indústria alimentar, especialmente laticínios e açúcar foi o setor mais dinâmico. Estas se desenvolveram preponderantemente nas regiões Sul, Mata e Centro. Nas duas primeiras, ao mesmo tempo em que eram complementares e substitutivas da atividade cafeeira, vinculavam-se aos mercados do Rio de Janeiro e São Paulo. A indústria de laticínios beneficiou-se enormemente dos obstáculos impostos à importação por ocasião da Primeira Guerra Mundial, podendo assim, ocupar o mercado nacional. Victor Silveira em seu livro “Minas Geraes em 1925” (SILVEIRA, 1925) apontava que a existência de numerosos estabelecimentos produtores no estado dedicados à exportação de queijos e destacava: “O queijo de Minas é ha longo tempo afamado em todo o Brasil, e a fabricação se tem ainda aperfeiçoado ha alguns annos. Além do typo local, obtêm-se magníficas imitações do producto hollandez, do gruyere e parmeson”. Entre 1898 e 1924, para o mesmo autor, a produção de queijos em Minas Gerais passou de 3.559.814 quilos para 5.986.370 quilos.

No Sul de Minas, ainda de acordo com Bacha (1988), no período da chamada aliança oligárquica paulista/mineira, que garantia a estabilidade da Primeira República e sustentava a hegemonia social e política da burguesia cafeeira, não era a cafeicultura que monopolizava a atividade agropecuária, apesar da sua importância na composição do valor bruto da produção. No final da década de 1920 e início da década de 1930, nas cidades servidas pela Estrada de Ferro Sul de Minas (posteriormente Rede Mineira de Viação – RMV), também se destacavam, além da produção de laticínios, a de cereais, fumo, têxtil e vestuário, móveis e outros produtos alimentícios industrializados ou não, como açúcar, banha, massas alimentícias, balas, bebidas etc. A importância que tinha a produção de laticínios e de café chama a atenção para uma combinação de atividades agropecuárias que perdura até hoje nas fazendas da região sul. Outros exemplos vinham de Poços de Caldas e suas cidades vizinhas, que se dedicavam à produção de vinhos e cereais. A região de Passos era de dedicação pastoril. A de Ouro Fino, Pouso Alegre e Itajubá produzia pouco café, juntamente com fumo, suínos e leite. O Vale do Rio Verde se ocupava da pecuária, a cultura do fumo e de cereais.

Para Quirino (1977), a economia sul mineira contemporânea sempre se concentrou no setor agropecuário, embora por volta de 1920 abrigasse o maior número de estabelecimentos industriais do estado, no entanto, caracterizados como pequenas unidades produtivas voltadas basicamente para a produção de alimentos.

As conseqüências da crise cafeeira perduraram e provocaram, por volta de 1929, o rompimento da aliança oligárquica paulista/mineira que garantia a estabilidade da Primeira República e sustentava a hegemonia social e política da burguesia cafeeira. Somados à esta mudança fundamental da política interna surgem na economia do país os reflexos imediatos da crise norte-americana de 1929, o chamado “*crack* da bolsa”. A produção cafeeira, altamente dependente do mercado consumidor americano, vê também mudar, de maneira crítica, a situação política interna do país, que desemboca na Revolução de 1930, acontecimento que “traduz de maneira clara esse processo transformativo da sociedade política brasileira, tendo como um parâmetro a própria crise econômica cafeeira” (FILETTO, 2000).

Com a diminuição da importância da cultura do café a partir de 1930, associada à centralização e o comando da política cafeeira nas mãos do Governo Federal, o governo mineiro passa a dispensar mais atenção a outros produtos como cereais, uva, fumo e algodão. A expansão da produção pecuária e a elevação de seu nível técnico foram apoiadas por intermédio da importação de reprodutores de raças mais avançadas, da criação de fazendas reprodutoras como as Granjas Pastorais, incentivo ao uso de produtos veterinários contra pragas e doenças, estabelecimento de feiras de pecuária nas quais eram divulgadas as técnicas, entre outras medidas. A produção de outras culturas foi incentivada por meio da distribuição de sementes, da venda de equipamentos a preços de custo, da criação de fazendas e campos demonstrativos, por exemplo. Contudo, ao contrário da agricultura paulista, ela não se diversificou o suficiente e, ademais, perdeu peso no contexto nacional (CANO, 1985).

Mesmo assim, com esta expansão industrial e a despeito da subordinação da cafeicultura de Minas Gerais, que não chegou a formar um complexo cafeeiro, e da débil recuperação da agricultura do estado (e por isso mesmo), não foi capaz de evitar o precoce êxodo rural que, segundo o Censo de 1939, indicava a perda de 8,6% da sua população para o resto do país (CANO, 1985).

Período do pacto populista (1930 – 1964)

Parece ser este o período em que o Brasil se volta contra o café, pois passou a vigorar, com a perda da sustentação política do governo de Washington Luís, a aliança temporária entre facções burguesas sem vínculo com a cultura cafeeira, classes médias e o setor militar, de acordo com Filetto (2000).

A partir de 1930, as relações entre o Estado e a sociedade são alteradas. As oligarquias são parcialmente derrotadas (não destruídas) pelas classes urbanas e são criadas condições para o desenvolvimento do Estado burguês, como um sistema que engloba instituições políticas, econômicas, bem como padrões e valores sociais e culturais burgueses (FILETTO, 2000).

Estudos do governo de Minas, para o período de 1930 a 1933, destacados no Relatório “A agropecuária mineira: sua história, sua evolução” (MINAS GERAIS, 1979) informam sobre a dificuldade em apontar alguma iniciativa de vulto em favor da agricultura e pecuária naquele “conturbado período”. A instabilidade política e econômica subsequente à Revolução de 30, e ao fim da chamada República Velha, refletiu-se em todos os setores de atividades econômicas: “Os governos empossados após a vitória do movimento revolucionário, além da natural embriaguez causada pela repentina e inesperada conquista do poder, tateavam no escuro, à procura de soluções para os problemas que tanto haviam denunciado”.

A situação da economia mineira já no final de 1930 era de crise generalizada. Redução drástica das exportações de café (atividade econômica mais importante), queda de arrecadação – que em boa parte se sustentava no imposto de exportação – aumento da dívida pública e crescimento da corrente emigratória do estado, retratando a crise econômica e financeira por que passava Minas Gerais (DINIZ, 1981).

A queda da produção cafeeira a partir de 1930 não foi compensada por outros produtos. Embora tenha havido relativa expansão da produção de alimentos, especialmente milho, arroz e feijão, essa se achava voltada em grande medida para o auto-consumo, com baixo grau de mercantilização (DINIZ, 1981).

Uma vez que as políticas cafeeiras estavam centralizadas pelo governo federal, chegando a levar, como exemplo, o governo paulista a perder seus mecanismos de influência sobre o mercado cafeeiro, a política mineira para o setor agropecuário concentrou-se na criação das “circunscrições agropecuárias”, a partir de 1938, por intermédio das quais uma equipe especializada móvel prestava assistência técnica, vendia insumos a preços de custos e difundia a técnica agrícola. De certa maneira, até a própria cafeicultura se beneficiou deste serviço, mas o que deve ser destacado é que essas políticas estaduais se limitaram ao trabalho de assistência técnica em um momento de crise cafeeira. As outras atividades agropecuárias alternativas ao café se expandiram por iniciativa particular dos agricultores e pelos

incentivos de preços, como foi o caso do algodão (BACHA, 1988). Outras medidas tomadas pelo governo mineiro neste período tiveram foco na melhoria do abastecimento da cidade de Belo Horizonte, com a instituição de entrepostos, restaurantes populares e a Usina Central de Leite. Foi também criado o Banco Mineiro do Café em 1933, depois transformado no Banco Mineiro da Produção, uma empresa mista que nasceu com a missão de fornecer créditos à lavoura do café (MINAS GERAIS, 1979).

Minas Gerais, considerando o espaço entre 1931 e 1945, ainda se colocava em posição secundária a São Paulo em relação à produção de café, mas passa a disputar, neste mesmo período, o posto de maior produtor agrícola voltado para a alimentação, com São Paulo e com o Rio Grande do Sul (MINAS GERAIS, 1979).

Em 10 de fevereiro de 1933, pelo Decreto nº. 22.452 o governo federal cria o Departamento Nacional do Café – DNC, extinguindo-se o Conselho Nacional do Café. A repercussão deste ato, no mercado internacional, foi significativa, pois possibilitou regulamentar as intervenções do Governo Federal no setor cafeeiro. Com esta medida o governo, além de assumir a responsabilidade da direção desse serviço, a fim de salvaguardar os interesses nacionais, passava a ter uma atuação mais ativa no setor (FILETTO, 2000). Durou quase treze anos a atuação deste órgão no controle da economia cafeeira do Brasil, pois em junho de 1946, pelo Decreto-Lei nº. 9.410 ele foi extinto, uma vez que o equilíbrio estatístico entre oferta e demanda do café foi obtido, cumprindo assim com a finalidade de sua criação (FILETTO, 2000).

Em Minas Gerais, no período de 1931 a 1945, houve um aumento na área colhida com diversas culturas, como o caso do algodão até o triênio 1937/39, diminuindo-a a partir de então. O milho até o triênio 1940/42, caindo em 1943/45. A cana-de-açúcar, a laranja, o arroz, o feijão e a mandioca aumentaram sistematicamente suas áreas colhidas do triênio 1931/33 a 1943/45. O café aumentou a sua área até o triênio 1937/39, diminuindo-a fortemente nos triênios 1940/42 a 1943/45. Com isso, pode-se afirmar que no período de 1931 a 1945 houve uma diversificação da produção agrícola em Minas Gerais, que de certo modo foi uma forma de compensar a perda de renda advinda da cafeicultura (MINAS GERAIS, 1979).

No início da II Guerra, entre 1939 e 1940 o Sul de Minas já era a principal região cafeeira de Minas Gerais com 39,62% da oferta produtiva, posição compartilhada com a Zona da Mata, 32,85%. Na primeira metade da década de 1940 só a cultura de café no estado não cresceu, sendo que a área liberada pela cafeicultura foi utilizada por outras culturas e pela pecuária leiteira (BACHA, 1988).

Os anos que se seguiram, durante a II Guerra Mundial, foram marcados por fenômenos especulativos como o da “febre do algodão” e a “febre do zebu”. Apesar da elevação exorbitante do preço do algodão, não houve uma grande expansão dessa cultura em Minas Gerais na primeira metade da década de 1940, como ocorreu em São Paulo. De acordo com Minas Gerais, (1979), o plantio do algodão nesse período teve forte incentivo em áreas pontuais de Minas Gerais, como em Itajubá, no Sul de Minas, Viçosa, Zona da Mata e Pará de Minas no Alto São Francisco. O mais importante foi a “febre do Zebu”, pois a forte elevação do preço dessa raça conduziu à sua grande especulação no estado mineiro.

Com o final da guerra em 1945 o café brasileiro, dado o seu baixo preço internacional teve uma grande procura e, mais tarde, em 1949, todo o estoque do extinto DNC já havia sido comercializado, deixando transparecer um cenário de tranquilidade para a cultura, apesar da desvalorização da libra e de outras moedas. Este fato também precipitou a alta dos preços – uma reação do mercado que durante trinta anos estivera sujeito à superprodução. Somente a partir de 1946 até 1961, foi que a cafeicultura expandiu-se em todas as direções do estado, apresentando um maior crescimento no Sul de Minas, que já era, como foi dito, a região de maior produção (MINAS GERAIS, 1979).

No governo Dutra, em 1948, foi criada a Associação de Crédito e Assistência Rural – ACAR, com base no modelo estadunidense de assistência técnica e extensão rural, que passou a atender a todo o setor agropecuário, de modo permanente e voltada para a sua expansão (MINAS GERAIS, 1979).

Entre 1948 e 1962, as áreas cafeeiras de Minas Gerais, notadamente o Sul de Minas, também eram importantes produtoras de milho, arroz, feijão, cana-de-açúcar e mandioca. Essas mesmas áreas também eram importantes na produção de laticínio e de suínos. Como todas essas atividades cresceram, constata-se que a cafeicultura não monopolizava a área e tampouco a expansão da atividade agropecuária (MINAS GERAIS, 1979).

Assim, a análise da agricultura mineira para o período de 1950 a 1964, baseada largamente no Diagnóstico da Economia Mineira (MINAS GERAIS, 1978b), revela que ela dependia, de modo bem significativo, de sete produtos, cujo valor de produção representava cerca de 90% do total observado para o estado e estavam pelas principais zonas produtoras: algodão, arroz, café, cana, milho, mandioca e feijão.

A produção do algodão, no decorrer do período apresentou um crescimento, de modo geral contínuo, da ordem de 259%. Em particular com esta cultura não houve participação do Sul de Minas, tendo ela se concentrado nas regiões de Montes Claros, Itacambira, Alto Médio São Francisco e Triângulo.

Quanto ao arroz, o seu crescimento, no período foi de 53%. Embora esta cultura tivesse sido cultivada em todo o estado, foi, notadamente, nas zonas do Triângulo, Mata e Sul, que ela se destacou com respectivamente 43,5%, 13,1% e 12,4%. O Sul de Minas, particularmente, diminui a sua participação ao longo do período considerado, passando de 20% em 1950 para os 12,4% citados.

A produção de cana-de-açúcar em Minas Gerais apresentou entre 1950 e 1964, um índice de crescimento da ordem de 62%, embora de modo muito oscilante de ano a ano. No que diz respeito à área de cultivo houve a expansão de 77%. As zonas do estado que mais se destacaram na produção da cana foram a da Mata, Rio Doce, Sul e Alto São Francisco, que participaram, em 1964, com respectivamente, 24,2%, 8%, 14,4% e 8,3%. A zona Sul, que em 1950 participava com 11,7% do total produzido em Minas, passa, em 1964, a 14,4%, sendo que em 1963 chegou ao máximo de toda a série com 27,1%.

Por seu turno, a cultura do feijão, muito flutuante em Minas Gerais até 1961, começou a declinar, o que não aconteceu com a área de cultivo, que apresentou uma expansão da ordem de 20% em relação ao ano-base. Este fato deve ser atribuído à baixa produtividade,

decorrente, talvez, às más condições climáticas, técnicas e de cultivo. O Sul de Minas era a segunda zona de produção mais significativa em termos de participação, passando de 16,1% em 1950 para 15,6% no último ano da série, com uma ligeira queda. As outras áreas principais que se destacaram na plantação de feijão foram Zona da Mata, com 19,5%, Rio Doce com 14,3%, Mucuri com 7,7% e Alto Paranaíba com 4,8%.

A mandioca não teve nenhuma expressão no Sul de Minas, ao contrário da cultura do milho, que se estendia por todo o estado e cujo plantio, no período de 1950 a 1964 cresceu de maneira descontínua até 1959, daí passando a uma fase de expansão constante, até 1963. Em 1964, decresceu, porém, os índices mostram um incremento de 16% em relação ao ano-base. O Sul de Minas sofre perda em sua participação no global produzido e a série mostra que no período de 1950 a 1964 suas porcentagens passaram de 20,8% para 17,2% nos anos limites. As outras zonas de produção de milho apresentaram os seguintes índices: Mata com 18,9%, Rio Doce com 12,7% e Triângulo com 11%.

Já para o café, a análise do Diagnóstico da Economia Mineira (MINAS GERAIS, 1978) foi fixada em dois períodos: de 1950 a 1958 e de 1959 a 1964, dado que as estatísticas do IBGE, como informaram os responsáveis pelo estudo, registraram, a partir de 1958, a produção de café em côco, substituindo o usado anteriormente, café em grão. A participação do estado na cafeicultura nacional mostra que de 1950 a 1958 houve declínio de 3,4%. No período seguinte, houve aumento da participação do estado que passou de 12,3% para 15,6%. Em 1964 Minas participava com 18,95 da área brasileira para a plantação de café. As regiões do estado que mais se destacaram foram as da Mata, Sul e Rio Doce, que participaram com, respectivamente, em 1964, 30,3%, 28,4% e 20,2% do total produzido. Salienta-se que, para a análise das regiões que se destacaram, foi considerado apenas o período de 1959 a 1964, já que foi constatada a falta de dados para o primeiro período. A Zona da Mata, que em 1959 participava com 28% da produção estadual, passou a representar, em 1964, 30,3%. A série de produção mostra um decréscimo da ordem de 31% com relação a 1959, sendo que o processo foi constante ao longo da série. Já o Sul de Minas diminuiu a sua participação no total da produção do estado, vindo a representar 28,4% em 1964, quando em 1959 figurava com 34,4% do total. A série de produção mostra considerável declínio, que chegou a atingir no final do período um índice de 52%. Até 1961 verifica-se crescimento para, a partir do ano seguinte, sofrer quedas sucessivas.

Destaque-se que no governo Dutra foi criado o Instituto Brasileiro do Café – IBC em dezembro de 1952, sob cuja responsabilidade, a partir daí, ficou a realização da política econômica do café brasileiro no país e no exterior. Iniciava-se, assim, um novo período da história do café no Brasil, não somente nos aspectos políticos ou econômicos, mas também nos aspectos da produção (FILETTO, 2000).

Em Minas Gerais, na década de 1950, em pleno processo de substituição de importações, a indústria mineira ampliou consideravelmente sua participação na economia brasileira. Um fator que contribuiu para essa nova realidade foi o empenho governamental na expansão da infra-estrutura – sobretudo na área da energia e transportes – cujos resultados se traduziram na construção da barragem de Três Marias, na criação, em 1952, da Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG e na expansão da malha rodoviária estadual, com destaque para a

inauguração da rodovia Fernão Dias, no final da década, que cruzava, de norte a sul, toda a área central do Sul de Minas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1986).

Com vistas às novas quedas nas cotações do café, o governo promove a retirada de um terço da produção e, não conseguindo manter, por si só, as cotações internacionais, estabeleceu um acordo com a Colômbia, sendo esse o primeiro passo para o Acordo Internacional do Café, assinado em 1959. A política de não permitir declínio nas cotações internacionais foi mantida durante o período de 1959 a 1964, causando contínua deterioração da posição brasileira no mercado internacional (FILETTO, 2000).

No espaço de tempo entre 1946 e 1961 a cafeicultura mineira cresceu, segundo Bacha (1988), em ritmo menor que a do restante do país (mesmo com a ocorrência de fortes estímulos de preços entre 1946 a 1954), caindo do segundo para o terceiro posto no *ranking* dos estados produtores de café. O estado do Paraná assumiu o primeiro posto.

A década de 1960 assiste, em Minas, a uma forte erradicação de cafeeiros, fazendo couro com a redução da atividade no Brasil devido a programas específicos do Governo Federal, preços baixos e às geadas do Paraná. Um maior dinamismo de áreas de produção econômica, fora da agropecuária, provocou uma grande redução na contribuição do café na geração do produto interno mineiro, em comparação com as do período anterior. O que se evidencia no estado de Minas é que café, por um lado, e pastagens para pecuária leiteira, principalmente, por outro lado, foram atividades substitutas no período do pacto populista, configurando a existência de um complexo quadro agropecuário (BACHA, 1988).

O excesso de produção e o acúmulo de estoques ocorridos em 1961 devido às compras sistemáticas nos anos anteriores levaram o governo a adotar medidas drásticas, para reduzir a oferta, com a ocorrência de dois programas de erradicação subvencionados, em 1962 e em 1966. Esses programas provocaram uma baixa da produção de café, a partir de 1963/64, e o governo foi obrigado a lançar mão de seus estoques para atender os mercados interno e internacional, que baixaram de 65 milhões de sacas de 1965 para 5,7 milhões em 1968 (MINAS GERAIS, 1978b).

No período de 1960 a 1977, uma série de fatores concorreram para alterar substancialmente a estrutura básica do setor agropecuário de Minas Gerais. Esta análise será enfocada no período que se segue (MINAS GERAIS, 1978b).

Período do pacto militar (1964 – 1985)

Nos anos 1960 o processo de industrialização de Minas Gerais teve no governo do estado um forte aliado, pois a ação governamental cumpriu papel decisivo ao estabelecer o aparato institucional requerido para desencadear e sustentar o esforço de modernização da estrutura fabril mineira. A eficiente e ágil ofensiva de atração de investimentos, iniciada no final da década de 1960, encontrou grande ressonância junto a investidores nacionais e estrangeiros. Já no início dos anos 1970, o estado experimentou uma grande arrancada industrial, com a implantação de inúmeros projetos de largo alcance sócio-econômico (MINAS GERAIS, 1978b).

O impulso da industrialização básica em Minas Gerais decorreu da expansão e implantação de empresas no campo da siderurgia e da metalurgia de não-ferrosos (zinco, alumínio), da expansão do ramo de não-metálicos (cimento) e do crescimento das indústrias químicas e farmacêuticas (especialmente o refinamento de petróleo). Entre os anos 1972 e 1975, porém, os produtos industriais mineiros na pauta de exportação caíram de 20,0% para 14,0%. A contribuição dos produtos manufaturados caem de 11,0% para 7,0%. Com isto observa-se uma maior dependência das exportações mineiras por produtos básicos (especialmente minério de ferro) na medida que, neste período, as exportações de produtos semi-industrializados manteve-se constante ao nível de 8,1%. Somente a partir de 1975 tem-se a evidência de que a situação mudou substancialmente (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1986).

As discussões sobre a industrialização mineira se relacionaram à sua concentração na Região I do estado, onde se localiza Belo Horizonte, para muitos tida como excessiva, quando deveria ter sido apenas “elevada”. O Sul de Minas, por seu lado, beneficiou-se da proximidade com São Paulo para estimular seu crescimento industrial (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1986).

Nesta ocasião, no início dos anos 1970, o Sul de Minas que era uma região predominantemente agrícola, concentrando 56% da sua população economicamente ativa no trabalho agropecuário, passa a viver, a partir das metas fixadas pelo I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social, a dinamização do setor secundário, caracterizando-se como uma sociedade em transição da economia agrícola para industrial (Quirino, 1977).

Sendo assim, entre 1976 a 1980 a Diretoria de Programas Públicos da Fundação João Pinheiro criou o seu programa de Recursos Humanos e iniciou uma pesquisa no estado para identificar as necessidades de recursos humanos para os projetos de implantação de novas indústrias e de expansão de indústrias já existentes no Sul de Minas, visando a formação adequada da mão-de-obra na região (Quirino, 1977).

Esta expansão do processo industrial do Sul de Minas se deveu ao transbordamento da excessiva concentração de indústrias na capital de São Paulo, distante em média 300 km do centro da região sul mineira. Estimava-se que cerca de 66 empresas já tinham sido instaladas, ou estavam em processo de instalação, no Sul de Minas neste período (Quirino, 1977).

Como consequência do grande desenvolvimento das atividades industriais e comerciais, houve a aceleração do processo de urbanização, que introduziu profundas mudanças nas condições de mercado dos produtos agropecuários, bem como nos mercados de mão-de-obra rural. Se em 1970 a população rural do estado era de 6.059 mil habitantes, representando 53% da população global, em 1977 a sua participação cai para 37% e a população rural decresce para 4.885 mil habitantes. Estes dados fornecem uma idéia da magnitude do êxodo rural e da conseqüente diminuição da oferta potencial de mão-de-obra e do subemprego no meio rural. A continuidade do processo de urbanização levou necessariamente à redução do excedente de mão-de-obra agrícola que, ao lado de mudanças nas expectativas da população rural, tenderam a provocar alterações no mercado de

trabalho, elevando os custos relativos da mão-de-obra rural. Se este fato tendeu a alterar a estrutura dos custos agrícolas, de outro lado, o rápido crescimento da demanda de alimentos e de matérias primas contribuiu com uma ampla margem para o aumento da produção agrícola em Minas Gerais, efetivamente verificada naqueles anos (MINAS GERAIS, 1978b).

Assim, no período 1970-1977, a agricultura mineira conseguiu elevar o seu Valor Bruto de Produção Agrícola (VBPA), a preços de 1975, de Cr\$ 3,7 bilhões, em 1970, para Cr\$ 12,7 bilhões em 1977, correspondendo ao significativo acréscimo de 240%. Nota-se também que no período o setor agrícola de Minas Gerais tinha uma dependência muito grande a apenas quatro produtos: café, milho, arroz e feijão. Juntos eles eram responsáveis pela formação de substancial parcela da renda setorial. Considerando a média do período 1970-1977, estes quatro produtos contribuíram com cerca de 69% do Valor Bruto da Produção do setor lavouras. De outro lado, outros produtos como soja, mandioca e alho, conseguiram aumentar significativamente sua participação no final do período em análise.

A seguir, conforme o relatório da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral – Suplan/Sei (MINAS GERAIS, 1978b), apresentam-se os resultados de análise resumida de cada um dos oito principais produtos componentes do sub-setor lavouras, que em conjunto eram responsáveis pela formação de 86% do VBP agrícola, com o objetivo de se obter melhor conhecimento do desempenho da produção e de eventuais entraves ao nível de produto.

Café: o café era o principal componente do VBP em Minas Gerais, apesar de sua produção física ter apresentado um comportamento bastante irregular no período de 1960-1970, como resultado não só dos programas governamentais de erradicação e renovação, como das adversidades climáticas. Apesar das crises eventuais, os preços pagos aos produtores mineiros ao longo do período 1960-1977 apresentaram uma tendência altista.

Com relação à área cultivada com o café, foram percebidas duas tendências: - uma decrescente na década de 60 com a implantação do Programa de Erradicação e outra de elevação bem delineada nos sete primeiros anos da década de 70 provocados pelo Plano de Renovação. Neste último período, o crescimento médio efetivo da área colhida foi de 3,8% ao ano.

A produção de café em Minas Gerais, em termos de distribuição regional, sofreu profundas modificações ao longo do tempo, entretanto, o Sul de Minas detinha, no período, em termos médios, cerca de 64% da produção total do estado. Seguiu-lhe a Zona da Mata, com 16,4% da produção total e a região do Rio Doce, com 10%. Em conjunto, as três regiões respondiam, em média, por 90% da produção.

Quanto ao período em destaque nesta seção do relatório, 1964 – 1985, constatou-se uma forte expansão da cafeicultura em Minas Gerais, em relação aos estados de São Paulo e Paraná, a ponto de Minas deixar de ter uma posição subsidiária na cafeicultura nacional. A nova cafeicultura, moderna, expandiu-se num contexto agrícola de especialização, fato que difere da experiência cafeeira mineira dos períodos anteriores.

Já para Bacha (1998), a cafeicultura mineira sofreu um rápido processo de concentração na década de 1970, o que indica que os ganhos obtidos com o café foram concentrados por grandes cafeicultores, entendidos como sendo aqueles que têm os maiores cafezais em área.

No caso do Sul de Minas, ainda conforme o mesmo autor, o café não monopolizava o uso da terra, mas sim a geração da renda bruta nas propriedades cafeeiras. A principal atividade a competir com o café pelo fator terra continuou a ser a pecuária, fenômeno observado desde o início do século XX. Assim, esta não monopolização do uso da terra pela cafeicultura permitiu a sua expansão simultânea com outras atividades agrícolas, como as culturas doméstico-alimentares. Importante salientar, contudo, que tal fenômeno ocorreu de modo mais agudo no período de 1946 a 1961, diferentemente do ocorrido no período de 1969 a 1985, em razão da combinação de suas rentabilidades e riscos não ter sido atrativa (BACHA, 1988).

Para os anos 1980 os dados do IBGE indicavam, conforme ainda o relatório da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral – Suplan/Sei (MINAS GERAIS, 1978b), que mais de 60% dos cafeicultores possuíam propriedades rurais com área inferior a 50 ha e área com café inferior a 5 ha. Entretanto, 72,6% da produção de café era proveniente de propriedades com mais de 50 mil covas, 22,3 de propriedades com 10 a 50 mil covas e apenas 5% com até 10 mil covas.

Mais tarde, em 1985, o café ocupava 20,92% da área das propriedades cafeeiras do Sul de Minas, enquanto as pastagens ocupavam 56,90%. Não obstante, o café foi responsável por 72,73% da renda bruta das propriedades, enquanto a carne e leite responderam por 19,95%. Quanto maior a percentagem da área ocupada com café, conforme, diminuía a porcentagem da área ocupada com pastagens, evidência da competição da cafeicultura com a pecuária pelo fator terra (MINAS GERAIS, 1978b).

Milho: Minas Gerais colocava-se entre os principais estados brasileiros produtores de milho, ocupando em 1977, o segundo posto. Embora a cultura fosse difundida em todo o estado, na maior parte dos municípios o milho era cultivado em propriedades familiares com baixo índice de rendimento físico. No entanto, no período 1970-1977, a oferta do produto teve um crescimento bastante significativo.

Em termos de preço para o produtor, observou-se que os mesmos mantiveram-se estáveis até 1972, assumindo comportamento ascendente a partir daquele ano e decrescente em pequeno percentual no ano de 1977. De maneira geral, a relativa estabilidade dos preços garantiu acréscimos consideráveis da oferta no mercado interno, a partir de 1972.

A cultura do milho estava presente em todo o estado de Minas Gerais, salientando-se a Zona da Mata – 20,6%, o Sul de Minas – 15%, o Triângulo – 15,2% e o Rio Doce – 15,75, como as maiores produtoras e responsáveis por 70% do total do estado no período de 1970-1977.

Arroz: como importante alimento de consumo, a cultura era praticada em todo o estado. Duas formas principais de produção se destacavam: o cultivo em várzeas e a de sequeiro, representando esta última 75% da produção total, apesar de ser altamente dependente de condições climáticas favoráveis e cultivado, em quase sua totalidade, com baixos níveis de tecnologia.

O arroz era o terceiro produto na participação no VBP, contribuindo, em média, no período de 1970-1977, com 13,3% e, ao longo do tempo, esta participação foi bastante uniforme.

A distribuição da cultura do arroz, apesar de estar presente em todo o estado, era por demais heterogênea. A região do Triângulo apresentava-se como a maior produtora, detendo, em média, cerca de 40% da produção, seguida pelas regiões Sul e Mata, com índices médios em torno de 17,7% e 19,2%, respectivamente.

Feijão: esta cultura, caracterizada essencialmente como de subsistência, achava-se, também, presente em todo o estado de Minas Gerais, com cultivo efetuado de maneira rudimentar e, em grande parte, em consórcio com milho e café. A região da Zona da Mata era a primeira produtora, que também detinha a maior área colhida (18,3%) e o maior número de minifúndios. Seguiam-se as regiões Jequitinhonha (17,2%) e Rio Doce (16,3%). O Sul de Minas não apresentava uma produção significativa e não constava no relatório da Suplan/Sei, a exemplo do caso da cultura da mandioca.

Cana-de-açúcar: traduzida em termos de participação no VBPA, a cana-de-açúcar, em média, contribuiu com 5,6%. A área colhida, que no período 1960-1970 apresentou crescimento pequeno, a partir de 1971 começou a decrescer até 1973, para sofrer um aumento de 75% em 1974, outro de 6% em 1975 e sofrer uma brusca queda, em torno de 25,5% em 1976. Possivelmente, estas grandes variações fossem resultados de incoerência na informação básica.

O Sul de Minas apresentava os maiores índices de produtividade, acompanhada da área do Triângulo e Mata. As demais regiões apresentavam rendimentos baixos e, até certo ponto, estáveis. Neste período o Sul de Minas e a Zona da Mata possuíam cinco usinas de produção de açúcar e álcool e o Triângulo três usinas. Nestas regiões foram notados os maiores rendimentos durante o período, em relação às outras regiões do estado nas quais a produção de cana-de-açúcar era destinada à produção de forragem e com estoque de tecnologia mais rudimentar.

A distribuição da produção apresentava a região da Zona da Mata com 26,7%, Sul de Minas com 21,6%, que juntas eram responsáveis por 54% da produção total.

Batata inglesa: esta cultura, dado às condições de produção em duas safras anuais, apresenta certa estabilidade de área que, às vezes, não é acompanhada pela oferta, em função da grande perecibilidade do produto e à sensibilidade da cultura a doenças, pragas e variações climáticas, fato que refletia nos preços.

A cultura da batata estava regionalmente concentrada no Sul de Minas que contribuía com cerca de 90% do total estadual da produção. Tal fato era devido à existência de micro-climas altamente favoráveis à cultura.

Algodão: esta cultura não tinha forte representatividade no Sul de Minas.

Valem aqui dois destaques: a cultura da soja e a pecuária leiteira, que serão analisadas a seguir.

A soja, por se tratar de produto rico em óleo e proteína, teve o seu uso incrementado na alimentação humana e animal a taxas razoáveis e em substituição às gorduras animais. De

outro lado, a ampla aceitação do produto no mercado interno e internacional e sua comercialização a preços compensadores, foram as principais causas da expansão da cultura no Brasil. Em Minas Gerais, por sua vez, somente a partir de 1971, a produção da soja apresentou um crescimento significativo, tanto em função de expansão da área plantada como também devido ao crescimento do rendimento físico.

A distribuição espacial da cultura dentro do estado de Minas Gerais não apresentou modificações substanciais no período de 1970-1977, mostrando-se concentrada nas regiões do Triângulo, Mata e Sul que, juntas, foram responsáveis no período por 96% da área média total cultivada. A região do Triângulo, no entanto, cultivava cerca de 78,8% da área média total.

Pelo lado da pecuária, faz-se, a seguir, neste texto apenas o registro sobre a produção leiteira do estado mineiro no período, com base em Minas Gerais (1978a) considerando que além dela os componentes de bovinos de carne, suínos, aves e ovos foram também importantes na composição da parcela mais significativa da produção do setor.

A produção leiteira de Minas Gerais tem uma importância que transcende a categoria de simples atividade complementar como é o caso da avicultura e suinocultura, apresentando-se, em algumas regiões, como a atividade pecuária mais importante e concorrendo, inclusive, para o abastecimento de mercados como os do Rio e São Paulo.

A produção de leite em Minas Gerais evoluiu 48,1% entre 1960 e 1970 e apenas 15,4% de 1970 a 1977. Aliás, a produção declinou entre 1970 e 1975, somente conseguindo recuperar o nível de 1970 em 1976.

Sendo Minas Gerais um estado de grande tradição leiteira, esta atividade se faz presente em todas as regiões de planejamento do estado, sendo que 47,1% do total produzido se concentrou no Sul de Minas (31,7%) e na Zona da Mata (15,4%), em média, no período 1970-1977.

O Sul de Minas era a principal produtora e a liderança desta região, juntamente com a Mata, se deveu à tradição de produção, à existência de uma estrutura industrial há muitos anos implantada e à proximidade das cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo, grandes centros consumidores e com altos níveis de renda.

A produtividade leiteira em Minas Gerais, se comparada aos resultados de outros países era muito baixa no ano de 1977, estimada em 782,7 litros vaca/ano, enquanto em Israel era de 5.000 litros vaca/ano e Holanda 4.200 litros vaca/ano. As explicações mais razoáveis para tal situação se prendiam à inadequada aptidão leiteira da grande maioria do rebanho, à alimentação deficiente e pobre em proteínas, baseada em capins, que perdem boa parte do poder nutritivo na época das secas, à baixa participação de rações e concentrados na alimentação das vacas e a problemas de sanidade animal.

Já quanto à estrutura fundiária (MINAS GERAIS, 1978a), aqui tratada de forma breve, constatava-se uma alta concentração da propriedade da terra em Minas Gerais, situação esta que se manteve praticamente inalterada no período de 1960-1975. Assim é que, em 1960, enquanto os estabelecimentos com área inferior a 100 hectares, correspondendo a 80,8% do total, respondiam por 21% da propriedade da terra, os estabelecimentos com mais de 1.000

hectares, que correspondiam a apenas 1,3% do total das unidades de produção, exerciam o controle, sobre 3,2% do total das terras. Em 1975, quinze anos depois, a situação permaneceu a mesma no estrato inferior a 100 hectares, apesar de uma ligeira diminuição no número e da superfície dos grandes estabelecimentos rurais, isto é, com mais de 1.000 hectares.

A distribuição das populações (MINAS GERAIS, 1978a), urbana e rural, mostrava uma alta concentração nas regiões Metalúrgica e Campo das Vertentes, Zona da Mata, Sul de Minas e Triângulo, evidenciando uma vez mais a sua importância. Em 1977 elas detinham 65,3% da população total, com 76,6% da urbana e 46,6% da rural. Para cada habitante do campo, havia 1,6 habitante na cidade. Situação inversa acontecia com as regiões restantes do estado.

A produtividade do setor agropecuário, comparada com a produtividade média do total da economia, apresentou tendência decrescente entre 1960 e 1977. Em 1960, ela representava 49% da obtida para toda a economia, valor este que passou para 34% em 1977. De maneira geral, a baixa produtividade do setor agrícola em termos de pessoal ocupado, estava diretamente relacionada à grande demanda de mão-de-obra por unidade de produto comparativamente aos outros setores produtivos da economia, mormente quando se considera o baixo grau relativo de mecanização da agricultura mineira (MINAS GERAIS, 1978a).

Sobre a estimativa da oferta de mão-de-obra, os dados obtidos apontavam para o ano de 1970 que do total de habitantes em Minas Gerais (11.487,4 mil), 49,7% eram homens e 50,3% mulheres. A participação do Sul de Minas no total do estado era de 16,0%, a terceira mais importante, atrás apenas da Zona da Mata e Metalúrgica e Campos das Vertentes, com 26,0% (onde se situa Belo Horizonte) e 13,7%, respectivamente. Estas três regiões ocupavam 25,0% da área terrestre de Minas Gerais, num total de 146.058 km² (MINAS GERAIS, 1978a).

Quanto ao tema da oferta da mão-de-obra rural, de uma forma geral, no período entre 1960 e 1975, as mudanças eram causadas pela falta de atrativos para a permanência no campo. Em 1960, 60,0% da população mineira residia no meio rural, caindo o índice para 47,2% em 1970 e para 40,1% em 1975. Estas quedas na oferta de mão-de-obra agrícola total têm como principal causa o êxodo rural que, por sua vez, era função de fatores tais como: 1) desemprego – relacionado, em parte, com a adoção de máquinas agrícolas e de técnicas poupadoras de mão-de-obra e, também, pela substituição de lavouras por pastagens em algumas áreas; 2) diferencial de salários – em favor do trabalhador urbano, que era determinado pela maior produtividade e menor capacidade de reivindicação da mão-de-obra rural, que vivia, na sua maioria, à margem da economia de mercado; e 3) qualidade de vida – em termos de habitação, saúde, alimentação, educação e lazer. Como o trabalhador rural não tinha essas alternativas no campo, ele se sentia induzido a migrar para as cidades, na expectativa de encontrar melhores condições de sobrevivência e de trabalho (MINAS GERAIS, 1978a).

Em suma, o êxodo rural mineiro, tendo como parâmetro todos os estados brasileiros, apresentou as maiores perdas rurais no período de 1950-1980, sendo superado apenas por São Paulo entre 1960-1970 e seguido de perto pelo Paraná entre 1970-1980. O êxodo rural

mineiro representou no período 1950-1980 em torno de 50% do valor agregado referente aos dez estados nordestinos (HADDAD, 1982).

Período do pacto democrático-liberal (a partir de 1985)

Os dados sobre agricultura apresentados para o período em epígrafe, são baseados à larga em diagnóstico e perspectivas do Departamento de Planejamento Econômico do BDMG sobre a agropecuária mineira, datados em 1989 (BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS, 1989b).

A partir de 1985, o Sul de Minas, depois da Zona da Mata e do Triângulo, possuía a estrutura fundiária menos concentrada no estado, apesar de manter a característica geral de concentração da posse da terra, consubstanciada no fato de que 55,71% dessas terras pertenciam a apenas 9,71% do número de estabelecimentos com mais de 100 hectares; 90,18% dos demais, que compunham o estrato de 0 a 100 hectares, ocupavam 44,29% da área regional. O que conferia à região uma menor concentração da distribuição da terra era a pequena participação dos grandes latifúndios, que ocupavam 6,14% da área regional.

O Sul de Minas continuava a ser a principal região agrícola do estado, apesar do avanço da agricultura nos cerrados e da agropecuária responder por apenas 3,2% do PIB regional.

A área colhida teve a maior participação no total estadual (23,5%), e o valor bruto da produção agrícola respondeu por 29,2% do equivalente estadual. Da mesma forma, sua produtividade (em valores da época igual a Cr\$ 18,57 por hectare) foi a maior, bem como a sua participação no número de tratores (34,0%). Foi ainda a segunda região na produção de grãos, depois do Triângulo, sendo sua produtividade (de grãos) também a segunda maior do estado.

A posição privilegiada da agricultura do Sul de Minas deveu-se, fundamentalmente, à cafeicultura, que experimentou grande impulso com o Plano de Renovação e Revigoração dos Cafezais, implantado a partir de 1969-1970. Nos anos 1980 a região produzia, em média, 59,8% do café mineiro, em uma área correspondente a 36,0% da área regional plantada, com um alto padrão tecnológico.

O dinamismo da cafeicultura sul mineira teve reflexos positivos em toda a agricultura, que também apresentava altos rendimentos e expressivos volumes de produção. Assim, era a principal produtora estadual de milho (22,8%), de laranja (33,1%), de feijão (19,5%), de batata (86,5%) e de alho (45,3%). Era a segunda na produção de arroz (16,9%), de cana-de-açúcar (22,5%), de fumo (20,9%) e de mandioca (13,2%). Porém, a área cultivada apresentava sucessivas quedas na década de 1980, tendo diminuído de 13,65% entre 1980 e 1988, em consequência do declínio das culturas de milho, de feijão e de arroz, as mais voltadas para o mercado interno, fato que permitia antever a passagem da supremacia agrícola do Sul para o Triângulo, área de cerrados.

Por outro lado, a produtividade de grãos apresentava, no período 1980-1988, sucessivos aumentos que atingiram 17,93%. Esta melhora estava associada, principalmente, aos maiores rendimentos do milho, em função da adoção de tecnologias mais adequadas.

No contexto do Sul de Minas, o produto de maior participação no VBPA continuava a ser o café com 34,1%, seguido pela produção de batata com 18,4%, do milho com 18,2%, da cana-de-açúcar com 9,0%, do arroz com 5,7% e do feijão com 5,6%.

A evolução da área colhida, por produto, indicava uma crescente especialização no cultivo de café, em detrimento de produtos de mercado interno (exceto a batata), apesar destes últimos continuarem a ser extremamente relevantes para a agricultura regional, fato que persiste até os dias atuais.

Cabem aqui algumas notas em relação a outras culturas que são apresentadas com comentários quanto às suas aptidões agroclimáticas, como é o caso de frutas cítricas, para as quais aproximadamente 2/3 da superfície regional possuíam boa aptidão. A parte norte e a região de Poços de Caldas a Pouso Alegre apresentavam restrições, por carência hídrica. O Sul de Minas liderava a produção estadual de cítricos, contribuindo com 33,1% do total, o que significava 2,9% do valor da produção agrícola regional, ocupando 0,59% da área colhida.

Havia, na década de 1980, um grande potencial para o desenvolvimento da citricultura, aproveitando a expansão da atividade no vizinho norte de São Paulo, mas requeria, para o seu aproveitamento, implantação de agroindústrias (esmagadoras) produtoras de sucos.

Quanto às fruteiras de clima temperado, o Sul de Minas, em função de suas temperaturas médias anuais e maior intensidade de frio no inverno, registrava as melhores condições agroclimáticas para o seu cultivo. Na metade sul, principalmente nas porções sudeste e sul, na divisa com a Zona da Mata, passando por Caxambu, Camanducaia e Pouso Alegre, até a região de Poços de Caldas, era onde se encontravam as melhores condições. Essas áreas já eram as principais produtoras estaduais de figo, uva, pêssego, maçã, marmelo e ameixa. Estas frutas, além de serem exportadas para Belo Horizonte e Rio de Janeiro, constituíam a principal matéria prima para inúmeras pequenas indústrias artesanais de doces em compota e cristalizados, licores e vinhos.

A cultura do fumo tinha na região sul mineira a segunda produtora estadual, contribuindo com 20,9% do total. Contudo, a cultura tinha um reduzido significado econômico, participando com apenas 0,24% do valor bruto da produção agrícola regional e ocupando somente 0,11% da área colhida.

Por sua vez, os dados sobre a pecuária mineira, que foram baseados também à larga em informações do Departamento de Planejamento Econômico do BDMG, da mesma forma datados em 1989 (BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS, 1989a), apontam que na década de 80 houve um fraco desempenho do setor. A política de crédito rural subsidiado dos anos 70 priorizou a agricultura, que neste período respondeu por 53,95 e a pecuária por apenas 46,1% do crédito rural do estado. Nos anos 1980, esses percentuais passaram para 74,3% e 25,7% respectivamente. Em 1985 a disponibilidade de recursos para o setor foi ainda menor, representando $\frac{1}{4}$ do que fora em 1980 e apresentando uma maior perda para o rebanho bovino que, no início da década recebia 40,0% do crédito à pecuária, passando para menos de 20,0% em 1985.

A produção de corte apresentava uma dicotomia entre produtores. De um lado, estava a parcela reduzida que adotava tecnologia moderna, com bons índices de produtividade e, de outro, estava a grande maioria, que utilizava poucos recursos tecnológicos e com baixos índices de produtividade.

A produção mineira de leite, uma característica marcante do Sul de Minas, se apresentava com um grande número de produtores e diversidade em termos de tamanho dos empreendimentos e do nível tecnológico da produção. Uma parcela pequena era constituída de estabelecimentos produtores de leite B, que recebia uma melhor remuneração pelo produto. A outra, responsável pela maior parte da produção, era constituída de fornecedores de leite tipo C. Nesta parcela encontravam-se produtores com grande potencial de aprimoramento da produção e outros que utilizavam técnicas de produção rudimentares e que, por esta razão, eram fornecedores intermitentes de leite.

A baixa produtividade do setor refletia a própria política de preços de leite (que visava objetivos sociais), os reduzidos investimentos e a permanência de um rebanho sem qualificação. Além disso, a idade avançada ao primeiro parto, o extenso intervalo entre partos e a alta taxa de mortalidade contribuíam para a baixa produtividade do setor. Ainda assim, a produção de leite do estado aumentou 14,0% no período 1980-1985, o que pode ser explicado, principalmente, pelo avanço deste segmento em algumas regiões sem tradição leiteira.

As informações sobre os anos 1990, se apóiam em outro documento do BDMG, intitulado “Transformando o desenvolvimento da agropecuária”, datado de 2002, que apontava ser o estado de Minas Gerais o primeiro produtor nacional de café, abacaxi, batata e leite; o segundo na produção de milho e gado bovino; o terceiro em feijão e suínos; o quarto em cana-de-açúcar e laranja; o sexto na produção de banana e aves; o sétimo na produção de soja, mandioca e algodão e o oitavo na produção de arroz. Em todas essas cadeias, existia um grande potencial de expansão, tanto na esfera produtiva quanto no processamento e comercialização de seus subprodutos (PRADO, 2002).

Na região Sul, de clima ameno e com bom nível de precipitação e distribuição de chuvas, a agricultura era praticada, em grande parte, por agricultores familiares. Entretanto, diferentemente de outras áreas do estado, o produtor não atuava apenas para a sua subsistência, possuindo, também, atitude empresarial. Destacava-se a produção de café, batata, tomate, frutas temperadas de caroço (pêssego, nectarina e ameixa), milho e leite.

A participação do Sul de Minas no PIB agropecuário de Minas Gerais ao longo dos anos 1990, a mais alta do estado, manteve-se entre os 20,0% em média, com uma grande variação positiva ocorrida em 1994 com 25,52%. Em 1998 o índice era de 24,65% contra 20,0% em 1990.

A participação do setor agropecuário na formação do PIB do Sul de Minas, entre 1990-1998 ficou entre 18,82 e 17,97, respectivamente. Neste quesito, a região sul do estado se colocava em quarto lugar entre as dez regiões mineiras. Novamente, no ano de 1994, esta participação atingiu a mais alta marca com 28,02%.

A distribuição da geração da renda agrícola entre estas regiões, mostrava uma alta concentração do VBP, principalmente por causa dos percentuais do Triângulo e Sul de Minas, respectivamente, com 31,3% e 28,6%, que juntas respondiam por 59,9% do valor da produção agrícola estadual.

Neste período, o Sul de Minas se destacava como a principal região produtora de batata (71,0%) e café (45,0%), devido, em grande parte, à fertilidade natural de seus solos e clima.

Com a entrada dos anos 2000, o Sul de Minas apresentava os seguintes valores da produção (em R\$ mil) para as culturas abaixo listadas:

- café = R\$ 973.508 mil. Maior produtor estadual;
- batata = R\$ 187.817 mil. Maior produtor estadual;
- milho = R\$ 165.993 mil. Maior produtor estadual;
- feijão = R\$ 39.803 mil. Terceiro maior produtor estadual;
- cana-de-açúcar = R\$ 34.343 mil. Segundo maior produtor estadual;
- laranja = R\$ 11.549 mil. Segundo maior produtor estadual;
- banana = R\$ 19.613 mil. Terceiro maior produtor estadual;
- arroz = R\$ 9.258 mil. Terceiro maior produtor estadual.

Tais dados conferiam ao Sul de Minas, no ano de 2000, o percentual de 29,9% do valor total do estado, contra 31,9% em 1999.

Em 1996, além de contar com o maior parque cafeeiro, a maior área e a maior produção, no Sul de Minas tinha a maior ocorrência de propriedades familiares. Em segundo lugar vinha a ‘empresa capitalista’, na qual predominava o trabalho assalariado com área multimodular. As áreas exploradas pelo sistema de parceria apareciam com pouca frequência (Tabela 1).

Tabela 1. Tipo de estabelecimento por micro-regiões (Estado de Minas Gerais)

REGIÕES	Empresa capitalista	Empresa familiar	Parceria
Sul de Minas	40,5	49,5	10,0
Zona da Mata	8,9	61,9	29,2
Jequitinhonha	31,5	55,5	13,0
Triângulo e A. Paranaíba	66,6	28,0	5,4
TOTAL/MG	32,6	50,1	17,3

Fonte: PRADO (2002)

Já nos anos 2000, o panorama da produção pecuária estadual se apresentava com um expressivo desempenho econômico e com um aumento de 24,3% no valor bruto da produção total. Neste contexto, o Sul de Minas ocupava o primeiro posto na produção de

leite (em 1000 L) com 1.090.385, ou 18,6%, e de ovos (1000 DZ) com 97.410, ou 33,7%. Era o segundo colocado em número de cabeças de galináceos, com 16.556.491, ou 19,1%. Era o terceiro colocado em número de cabeças de bovinos para corte com 2.230.636, ou 19,9% e, por último destaque, ocupava o quarto lugar na produção de suínos com 414.454 cabeças, ou 13,2%.

Como um setor de relevância, o chamado agronegócio do café sul-mineiro apresentava características dinamizadoras que foram agregadas a partir do surgimento do complexo agroindustrial do café e do processo de modernização da agricultura brasileira, cujo auge se deu na década de 1970. No caso da cafeicultura mineira os Planos de Renovação dos Cafezais foram os instrumentos que lhe serviram de apoio.

Como consequência, nos anos 2000-2001, a cadeia produtiva do café contribuía com R\$ 8 bilhões dos cerca de R\$ 30 bilhões que compunham o PIB do agronegócio mineiro. A região Sul de Minas participava com 48,5% do total da produção, seguida Alto Paranaíba com 28,5% e Triângulo (áreas de Cerrados) com 23,0%.

Do total do café produzido em Minas Gerais, apenas 8,7% ficava no país para o consumo interno, no início dos anos 2000. Os restantes 91,3% eram exportados. Nota-se assim, a importância que tinha este produto para o PIB e balança comercial estaduais, além do fato que esta cultura gerava cerca de 300 mil empregos.

Ao passo que os Cerrados de Minas se caracterizava por altas produtividades médias, com cerca de 24 sacas por hectare, a novidade, nos anos 2000, era que o Sul de Minas iniciava a produção orgânica de café, processada, a exemplo da produção convencional, por via natural.

Mais recentemente, o setor de produção de café em Minas Gerais tem passado por significativas transformações e tem havido uma preocupação constante com a introdução de novos processos de produção que visam a qualidade, produtividade e redução de custos.

No início do novo milênio em alguns municípios sul mineiros, como em Poço Fundo, Machado e Campestre, Cristina, Carmo de Minas, Pedralva e Nova Resende, tipicamente produtores de café em base familiar, vive-se a experiência de produção e comercialização certificada de café, que rompe com a dependência da cafeicultura familiar com os canais tradicionais, que a exclui e expropria.

Dois projetos coletivos têm como referência a produção e a exportação mundial de café orgânico Fair Trade brasileiro: COOPERVITAE - Cooperativa Agropecuária dos Produtores Orgânicos de Nova Resende e Região Ltda e a COOPFAM - Cooperativa dos Pequenos Agricultores de Poço Fundo e Região, ambas certificadas pela BCS Öko-Garantie e Fair Trade.

Algumas iniciativas de associações de agricultores em parceria com órgãos públicos de pesquisa e ensino foram levadas a efeito recentemente no Sul de Minas e demonstram o interesse manifesto concernente às indicações geográficas de qualidade. Abrem-se, assim, amplas possibilidades para a cafeicultura familiar do Sul de Minas, destacando-se a viabilidade de certificação de origem e qualidade de seus produtos.

Contudo, a formação do Complexo Agroindustrial do Café Sul Mineiro, imprimindo características de modernidade à atividade cafeeira, não rompeu com a característica que já no final dos anos 1990 agregava valor à cadeia: a tradição na produção de cafés de boa qualidade. Esta característica preservada se deve, ademais da questão cultural e histórica, à existência, no Sul de Minas, de áreas de aptidão para a cultura que ocupam praticamente toda a RP.

É importante lembrar, de acordo com dados da FAEMG (2008) que dos 853 municípios mineiros, 653 (39%) cultivam café dos quais 340 têm na cafeicultura a sua maior fonte de renda.

Conclusões

Este relatório representou a tentativa de entender, na chamada fase republicana, a evolução histórica das relações entre o Estado e a agricultura do Sul de Minas, a participação da agricultura na formação econômica e social da região estudada e, finalmente, apreender como se deu o tratamento dado pelo Estado à produção agrícola familiar.

A área de estudo aqui analisada corresponde à Região de Planejamento Sul de Minas, palco de uma economia ativa, marcada pela multiplicação de agentes econômicos ligados à agropecuária (comerciantes, cooperativas, empresas de insumos), pela presença de empresas agroalimentares e pela existência de um mercado de trabalho particularmente dinâmico. A especialização cafeeira (sempre crescente) se inscreve ademais, dentro de uma cultura camponesa de longa data, em áreas de montanha, assegurando ao Sul de Minas uma forte tipicidade territorial.

O Sul de Minas, sob o aspecto da sua colonização, distingue-se das demais regiões mineiras dadas às suas condições geológicas, seu clima e sua fertilidade, que lhe proporcionaram acompanhar o deslocamento da economia brasileira: experimentou o progresso de civilização no ciclo do ouro, passando pela economia de subsistência, chegando ao ciclo do café e, a partir da segunda metade dos anos 1970, vivendo um processo acelerado de industrialização que também levou à chamada modernização conservadora de sua agropecuária.

Atualmente o Sul de Minas apresenta fácil acesso aos três maiores centros consumidores do país. Possui infra-estrutura rodoviária adequada e suas condições climáticas são excelentes para o desenvolvimento da sua agropecuária. Além disto, tem à disposição, em quantidade e qualidade, os fatores humanos, físicos, científicos, educacionais e capital adequados ao incremento e desenvolvimento do setor.

Especificamente em relação à cultura do café, o sul mineiro apresenta diversas características que lhe proporcionam um lugar de destaque na produção nacional: importantes cooperativas de café (Cooxupé, Cocatrel, Cooparaíso, Minas Sul e Coopfam); prestigiosas instituições de pesquisa e ensino que têm na cafeicultura uma referência para a sua atuação. Em Varginha está localizado o porto seco, que facilita os trâmites burocráticos para a exportação do café. Uma importante malha rodoviária, diversas indústrias processadoras de café estão

estabelecidas na região. Várias cidades têm a sua vocação para a cafeicultura, destacando-se Três Pontas, considerada a cidade de maior produção de café do Brasil, com mais de 30 milhões de cafeeiros, numa área aproximada a 25 mil hectares, produzindo em média 350 mil sacas por safra, além de Varginha, Guaxupé, Machado, Poço Fundo, São Sebastião do Paraíso, Lavras e Alfenas, entre outras.

A atividade cafeeira é de extrema importância para a região Sul de Minas, pois gera riqueza, impostos, sustenta a economia de vários municípios e propicia, para milhares de pessoas, empregos nas mais diversas formas, empregados permanentes e temporários, técnicos, engenheiros e outras funções que tem o café como a sua principal atividade.

A partir dos anos 1930, principalmente, outros cultivos agrícolas e produtos pecuários puderam contribuir com o PIB estadual, com destaque às culturas do milho, feijão, cana-de-açúcar, arroz, mandioca e à produção de leite, sempre com a participação importante dos agricultores familiares.

No período da análise, principalmente a partir dos anos 30, o setor público mineiro sempre se posicionou de forma a alavancar a expansão capitalista do estado. Várias empresas estatais foram criadas, planos de desenvolvimento estabelecidos, sistemas de crédito subsidiado oferecidos, reorganização dos serviços oficiais de pesquisa e extensão rural, além da sempre presente convicção de que a industrialização seria o caminho capaz de superar o atraso econômico.

Assim, a preferência pela maximização do lucro reafirmou as condições de desigualdade da agricultura familiar, em função de seu caráter estruturalmente distinto do segmento patronal da agricultura. Mesmo que a partir dos anos 1980 fatos novos no campo da política tenham ocorrido, como as negociações em torno do Pronaf, por exemplo, por intermédio dos quais a agricultura familiar foi objeto e sujeito, o caminho para uma transformação substantiva ainda não foi trilhado.

Bibliografia

ABREU, M. de P. A dívida pública externa do Brasil, 1824-1931. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 167-190, maio/ago. 1985.

AZEVEDO, A. F. de. **Retornos e riscos na comercialização de café em Minas Gerais**. 2005. 82 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e dinâmica de cadeias produtivas) - Departamento de Administração, UFLA, Lavras, 2005.

BACHA, C. J. C. **Evolução recente da cafeicultura mineira: determinantes e impactos**. 1988. 2 v. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Economia e Administração, USP, São Paulo, 1988.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. **Economia mineira -1989: diagnóstico e perspectivas**. v.3. Agropecuária. Tomo 1. Visão global. Belo Horizonte, 1989a

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. **Economia mineira -1989: diagnóstico e perspectivas**. v.3. Agropecuária. Tomo 2. Regionalização da produção. Belo Horizonte, 1989b.

CAMPANHA, Cidade Mãe do Sul de Minas. Historiador Ronald Ferreira: setembro/2008. Belo Horizonte, MG: Museu Casa de Vital Brazil, 2008. Disponível em: <http://www.asminasgerais.com.br/>. Acesso em: 18 set. 2008.

CANO, W. Padrões diferenciados das principais regiões cafeeiras (1850-1930). **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 291-306, maio/ago. 1985.

COELHO, A. L. N.; MENDONÇA, L. M. I. de M. A reversão do comportamento migratório mineiro: um desafio ao planejamento. **Fundação JP Análise e Conjuntura**, v. 12, n. 3/4, p. 46-88, mar./abr. 1982.

COELHO, F. M. G. O café num outro retrato do Brasil rural: o lugar da agricultura familiar. **Informe Agropecuário**, Belo Horizonte, v. 26, p. 9-16, 2005. Edição especial.

CONAB. **Acompanhamento da safra brasileira café**. Safra 2008, terceira estimativa, setembro/2008. Brasília, DF, 2008. 19 p.

DELFIN NETO, A. O problema do café no Brasil. In: MALTA, M.M. (Org.). **Ensaio sobre o café e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas: IBC, 1973. p. 41-160.

DINIZ, C. C. **Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira**. Belo Horizonte: UFMG, PROED, 1981. 260 p. (Dissertações e teses, 3).

ESPECIAL dia do café: delícias, sabores & segredos do café. Patrocínio, MG: Cafeicultura, 2006. Disponível em: <http://www.revistacafeicultura.com.br/index.php?tipo=ler&mat=6258>. Acesso em: 03 ago. 2008.

FILETTO, F. **Trajetórias históricas do café na região sul de Minas Gerais**. 2000. 133 f.. Dissertação (Mestrado em Administração Rural e Desenvolvimento) - Departamento de Administração, UFLA, Lavras, 2000.

FUNDAÇÃO CENTRO TECNOLÓGICO DE MINAS GERAIS. – CETEC. **Diagnóstico ambiental do estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 1983. 1v. (Série de Publicações Técnicas, 10).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. O Congresso Agrícola, Comercial e Industrial de 1903. **Fundação JP Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 11 n. 5/6, p.122/220, 1981.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Programa de desenvolvimento rural integrado do Alto Rio Grande**: diagnóstico e proposta de intervenção. Belo Horizonte, 1981. v.1, pt.1.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Economia Aplicada. **Padrões recentes da industrialização de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 1986. 191 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Perfil demográfico do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2003. 111 p.

HADDAD, P. R. Minas na década de 80. **Fundação JP Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 12, n. 3/4, p. 89-104, mar./abr. 1982.

HALFELD, H. G.; TSCHUDI, J. J. **A província brasileira de Minas Gerais**. Trad. Myriam Ávila; Ensaio crítico, notas e revisão da tradução: Roberto Borges Martins. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1998. 176 p.

IBGE, **Censo Agropecuário de 1995-1996**, <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 15 de setembro de 2006.

IGLÉSIAS, F. Agricultura em Minas na República Velha. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 221-240, maio/ago. 1985.

SUL DE MINAS, **O Sul de Minas na história das Gerais**. Antonio de Paiva Moura: setembro/2008. Belo Horizonte, MG. 2008. Disponível em:

<http://www.asminasgerais.com.br>. Acesso em: 18 set. 2008.

MINAS GERAIS. Governo do Estado. **Diagnóstico da economia mineira**. IV. Agropecuária. Belo Horizonte, 1978a. 175p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Agricultura. **A agropecuária mineira**: sua história, sua evolução. Belo Horizonte, 1979. 146 p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. SUPLAN/SEI. **Comportamento da economia mineira, período 1960-1977; setor agropecuário**: versão preliminar. Belo Horizonte, 1978b. v.1. (Documento n.7). 254 p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. **II Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social**: lei n.º 6693, 1976/1979. Belo Horizonte, 1975. 149p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais. **As regiões de planejamento de Minas Gerais**. Disponível em: <http://www.turismo.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=25&Itemid=39>. Acesso em: 04 maio 2008.

PRADO, G. A. do **Transformando o desenvolvimento da agropecuária**. Belo Horizonte: BDMG, 2002. 223 p. (Minas Gerais do Século XXI, 4).

QUIRINO, T. R. *et al.* **Fábricas e homens**: um estudo do sul de Minas sobre recursos humanos para a indústria. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1977. 203 p.

SAES, F. A. M. ; SZMRECSÁNYI, T. O capital estrangeiro no Brasil: 1880-1930. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 191-220, maio/ago. 1985.

SILVEIRA, V. **Minas Geraes em 1925**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1926. 1492 p.

A produção de políticas públicas no Vale do Taquari, Rio Grande do Sul

Leonardo Beroldt¹⁰²

Osmar Tomaz de Souza¹⁰³

Marcos Daniel S. de Aguiar¹⁰⁴

Eduardo E. Filippi¹⁰⁵

Introdução

O presente relatório de pesquisa tem por objetivo analisar a evolução da agricultura no Vale do Taquari nos quatro períodos identificados no plano nacional, bem como precisar as modalidades de intervenção pública na região tendo em conta as ações dos governos estadual e federal.

Para definir a unidade de análise, adotou-se a delimitação regional que congrega os 37 municípios integrantes da área de atuação do Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari – CODEVAT. O CODEVAT se insere no âmbito dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), instituídos pela Lei Estadual nº 10.283/94, e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 35.764/94. Desde então, os COREDEs tornaram-se a divisão regional oficial do Rio Grande do Sul, inclusive para fins da regionalização do orçamento estadual, conforme determina o artigo 149 da Constituição estadual, de 1989. Sua criação permitiu que os interesses de cada região comesçassem a ocupar espaço crescente na política estadual, caracterizando claramente a formação de uma nova arena de discussões e decisões, pois passaram a incidir sobre os investimentos ou estabelecer as prioridades regionais¹⁰⁶. A questão geral colocada para os Conselhos passou a ser *que região queremos?* Ou ainda, *qual o projeto de desenvolvimento da nossa região?* No RS existem, atualmente, 27 COREDEs.

No Vale do Taquari, o CODEVAT foi criado em 1991, tendo sido anterior à lei que instituiu os COREDEs, em 1994, num movimento de organizações regionais em busca de espaço

¹⁰² Agrônomo, doutorando no PGDR/UFRGS, beroldt@gmail.com

¹⁰³ Economista, Professor na PUCRS, osmar.souza@pucrs.br

¹⁰⁴ Geógrafo, doutorando no PGDR/UFRGS, geomdaniel@terra.com.br

¹⁰⁵ Economista, Professor do PGDR/UFRGS, edu_292000@yahoo.com.br

¹⁰⁶ Para saber mais sobre o papel dos COREDEs na descentralização política do RS, ver o artigo de Pedro BANDEIRA *Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDEs no Rio Grande do Sul*, apresentado durante o I Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável, em agosto de 2007, Florianópolis, SC. <http://www.cidts.ufsc.br/articles/ArtigoBandeira.pdf>

político. Atualmente, o CODEVAT reúne 37 municípios¹⁰⁷ e está sediado no Centro Universitário UNIVATES, no município de Lajeado.

Caracterização da região de estudo

Para esta nota de pesquisa, os dados referentes às características da região foram baseados nos trabalhos realizados por Beroldt et alii (2007) e Moruzzi Marques et alii (2007).

A região se localiza no Centro-Leste do Rio Grande do Sul, estado mais meridional do Brasil, distando entre 100 e 175 quilômetros à Noroeste da capital Porto Alegre.

Trata-se de uma região de morros (400 metros de altitude), situada nas unidades geomorfológicas Patamares da Serra e Serra Geral. Atravessada pelo rio Taquari, a área de estudo pertence à bacia hidrográfica Taquari/Antas. O clima da região se caracteriza por ocorrências de chuvas distribuídas ao longo do ano, com precipitações médias anuais de 1.540 mm. As temperaturas médias variam entre 13,5°C no inverno e 23,8°C no verão, apresentando uma diferença média de 3°C entre as áreas baixas e altas do vale.

A região reúne 37 municípios que ocupam aproximadamente 2% do território do Rio Grande do Sul (4.867 km²), abrigando em torno de 320 mil habitantes.

A população regional classificada como rural pelos critérios estatísticos oficiais, é de cerca de 30% da população total. Entretanto, eliminando desse cômputo os quatro municípios que apresentam populações superiores a 20 mil habitantes, temos que aproximadamente 50% da população total dos demais municípios habita o meio rural. Cabe ainda mencionar que nada menos do que 25 municípios da região têm população total inferior a 5 mil habitantes.

O significativo desenvolvimento econômico da região tem por base a agricultura familiar, sendo a área média das cerca de 35 mil propriedades rurais de aproximadamente 13 hectares. Essas propriedades fornecem matéria-prima para boa parte das mais de 30 diferentes atividades abarcadas pelo parque industrial regional. Vários são os itens da produção agropecuária regional a serem destacados: aves e ovos, suínos, leite, milho, soja, fumo e erva-mate. No Vale do Taquari, a agropecuária responde diretamente por cerca de 18% do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto que as participações da indústria, serviços e comércio correspondem, respectivamente, a 47%, 30% e 5%. Em 2005, enquanto o PIB *per capita* nacional era de R\$ 11.658,10 e o estadual R\$ 13.310,00, na região o mesmo índice atingia R\$ 14.081,00 (IBGE, 2005).

No que se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em que são consideradas educação, longevidade e renda (PIB *per capita*), quase metade dos municípios da região alcança índices superiores a 0,800 (valores referentes ao IDH-M de 2000), o que lhes

¹⁰⁷ Municípios de abrangência do CODEVAT: Anta Gorda, Arroio do Meio, Arvorezinha, Bom Retiro do Sul, Canudos do Vale, Capitão, Colinas, Coqueiro Baixo, Cruzeiro do Sul, Dois Lajeados, Doutor Ricardo, Encantado, Estrela, Fazenda Vila Nova, Forquetinha, Ilópolis, Imigrante, Lajeado, Marques de Souza, Mato Leitão, Muçum, Nova Bréscia, Paverama, Poço das Antas, Pouso Novo, Progresso, Putinga, Relvado, Roca Sales, Santa Clara do Sul, Sério, Tabaf, Taquari, Teutônia, Travesseiro, Vespasiano Corrêa e Westfália.

confere classificação na faixa considerada pela ONU como de alto desenvolvimento humano (PNUD, 2004). Contudo, a maioria dos municípios do Vale do Taquari ainda é considerada como de médio desenvolvimento humano, situando-se abaixo da média estadual que é de 0,814 (FEE, 2008).

Antecedentes

Embora a ocupação do território do Rio Grande do Sul tenha iniciado no século XVI, a ocupação do Vale do Taquari se dará somente a partir da segunda metade do século XVIII. Antes disto, no século XVII, estiveram na região mercadores de escravos com o objetivo de procurar tesouros e praticar escambo para obter escravos, aproveitando-se das rivalidades entre os indígenas de diferentes grupos étnicos que ocupavam a região. Com a redução da população indígena, durante um século, a região passou a ser apenas uma zona de passagem de tropas (BARDEN e AHLERT, 2003).

A partir de 1740, a Coroa Portuguesa, movida por interesses militares de evitar o avanço dos espanhóis, determinou o povoamento da região do Vale do Taquari, primeiramente com portugueses e, a partir de 1760, com colonos açorianos que se instalaram nas imediações da foz do rio Taquari (CARVALHO, 2002). O governo da Província do Rio Grande de São Pedro ordenou a construção de um reduto fortificado no “Passo do Rio Tebiquary”¹⁰⁸, resultando na fundação do povoado de São José do Taquari. Segundo Ahlert e Gedoz (2001, p. 52), “após a fundação do forte, ocorreram doações de datas e concessões de sesmarias no Vale do Taquari, porém já no limiar do século XIX”. As sesmarias se constituíam em grandes extensões de terras às margens do Rio Taquari ou de seus afluentes, representando muitas vezes “a legitimação do que já existia” (SCHIERHOLT, 1993, p. 23 *apud* AHLERT e GEDOZ, 2001, p. 52).

Os açorianos estabeleceram-se no território do atual município de Taquari e receberam concessões de terras a título provisório, tendo sido oficializadas a partir de 1771, em forma de lotes denominados de datas (272 ha). Estes lotes deveriam ser dedicados exclusivamente à agricultura, tendo o trigo como o principal cultivo (CARVALHO, 2002).

A política de povoamento da região também incluiu a concessão de sesmarias. Estas concessões seguiram o sentido contrário ao curso do rio, chegando até ao território dos atuais municípios de Bom Retiro do Sul, Estrela e Lajeado. Com a independência do Brasil, a concessão de sesmarias foi cessada, não tendo esta forma de ocupação aparecido na parte alta da região, do atual município de Arroio do Meio em direção ao norte (CARVALHO, 2002).

No início do império, uma parte da região estava ocupada por fazendas, com uso de mão-de-obra escrava, e dedicadas à extração de madeira e erva-mate, além de lavouras,

¹⁰⁸ Tebiquary tem origem no vocábulo indígena tebicuary, do idioma guarani, e significa “rio do barranco profundo” (Herrlein Jr., 1998).

fruticultura e pecuária de subsistência. Outra parte estava ocupada por pequenas glebas de colonos de origem açoriana.

Durante o período imperial, surge uma nova fase de colonização com o objetivo de consolidar a posse do território sul-riograndense e garantir a produção de gêneros destinados ao consumo interno. Este processo teve início em 1824, com a chegada de imigrantes alemães ao município de São Leopoldo, no Vale do Rio dos Sinos, e chegou ao Vale do Taquari, trinta anos mais tarde, em 1853, que passaram a povoar as regiões baixas, ao sul do território, nas áreas de planície. Os imigrantes italianos ou seus descendentes chegaram à região a partir de 1878 e ocuparam a zona alta do território. Muitos destes descendentes de italianos vieram da região hoje pertencente aos municípios de Caxias do Sul, Bento Gonçalves e Garibaldi, localizados na região da Serra do Rio Grande do Sul, para onde foram os primeiros imigrantes italianos chegados a partir de 1870.

Amparados pela Lei de Terras de 1850 e pelo interesse do governo da província de incluir o atual Vale do Taquari em suas pretensões, esse processo de colonização ocorreu através de empresas particulares, tendo movimentado grandes negócios imobiliários. Estas empresas adquiriram antigas fazendas, ou terras devolutas do governo, e transformaram em lotes, chamados de colônias que eram vendidos e financiados aos imigrantes. Esses negócios transformaram a terra em mercadoria, possibilitando “que a imigração e a colonização se tornassem, para muitos, fontes de especulação e de lucro” (AHLERT e GEDOZ, 2001).

Os imigrantes alemães chegados ao Vale do Taquari, além de agricultores, possuíam, em sua maioria, habilidades artesanais. Sua modalidade de trabalho com mão-de-obra familiar era contrastante com a mão-de-obra escrava utilizada nas fazendas da região. Além disso, segundo Barden e Ahlert (2003),

se organizavam em comunidades para atender as suas necessidades de educação, cultura, lazer e religiosas, criando suas próprias escolas, igrejas, cemitérios, locais para atividades esportivas e culturais, mantendo e preservando, assim, os seus costumes tradições e a própria língua (BARDEN e AHLERT, op. cit. p. 11).

Devido à necessidade de gerar divisas para pagar as dívidas assumidas com a compra das terras, muito cedo as pequenas propriedades coloniais geraram excedentes para o abastecimento do mercado interno. O cultivo do feijão se expandiu rapidamente devido às condições de adaptabilidade na região e disponibilidade de sementes, gerando excedentes juntamente com a batata e o milho que eram comercializados na capital da província, Porto Alegre.

No Vale do Taquari, ao que parece, o proposto pela Lei de Terras – posse da terra mediante sua compra – se efetivou. Ou seja, a aparente efetividade da Lei foi resultado da combinação desta exigência com o perfil da ocupação por colonos aptos a produzir excedentes e gerar recursos financeiros.

Essa necessidade de recursos financeiros induziu a uma integração comercial entre o Vale do Taquari e a capital da Província do Rio Grande do Sul, levando o governo provincial a determinar que barcos chegassem até o porto de Taquari. Tendo prosperado o mercado com o comércio de excedentes, novos imigrantes foram atraídos para a região, possibilitando

novos negócios imobiliários com o desbravamento de terras devolutas, transformando-as em novas colônias.

Uma lei provincial de 1854¹⁰⁹ estabeleceu condições para o desenvolvimento de centros urbanos, inclusive assegurando áreas para estradas, portos, igrejas e outros equipamentos públicos. Esses melhoramentos, aliados à diversificação de profissões dos imigrantes, como ferreiros, carpinteiros, tecelões, sapateiros, contribuíram para a formação de vilas e cidades (AHLERT e GEDOZ, 2001).

A aliança oligárquica da primeira república (1889-1930)

O início do período republicano no Rio Grande do Sul, no final do século XIX é marcado por um território dividido em duas realidades contrastantes. De um lado, o Sul do estado caracterizado por uma estrutura fundiária latifundista e por uma economia baseada nas charqueadas em crise, e de outro lado, o Norte com um rápido crescimento agrícola-industrial e uma economia baseada no policultivo. Nas “colônias” (denominação dada às áreas ocupadas pelos colonos ou imigrantes) do Norte, a produção era diversificada. Produzia-se o milho, o vinho, a banha, a erva-mate, o trigo, o arroz, o feijão, a cana-de-açúcar e a cebola (ROCHA e BECKER, 1998, p. 48).

Com a ascensão do Partido Republicano Riograndense (PRR) ao governo do estado, fortemente marcado por uma orientação ideológica positivista, mudanças radicais iriam ocorrer.

De um lado, estabeleceu-se um conflito entre o grupo político no poder e os pecuaristas, representados pelo Partido Federalista, que viria a tornar-se mais tarde o Partido Libertador. Os pecuaristas reivindicavam maior apoio ao setor da pecuária charqueadora gaúcha, alegando que aquele setor era o motor da economia sul-riograndense. A pecuária charqueadora estava em crise já há bastante tempo. Sua economia estava baseada na exportação do charque para o centro do país, onde era usado na alimentação dos escravos. A crise agravou-se, primeiro pela concorrência do charque produzido nos países do Prata, em especial na Argentina, que chegava aos fazendeiros do centro do Brasil a preços mais competitivos. Além disso, com o fim da escravidão, os proprietários de escravos foram desobrigados de alimentar seus trabalhadores, agora homens livres assalariados. Isso provocou uma crise sem precedentes à economia da pecuária charqueadora do Rio Grande do Sul.

Assim, o Partido Republicano Riograndense entendia que a raiz do problema estava no fato de a economia do estado estar baseada apenas na exportação de um ou dois produtos (charque e couro). Isto levaria o governo estadual a fazer uma opção explícita de apoiar a diversificação da produção e incentivar o mercado estadual. Neste sentido, as colônias localizadas no Norte do estado tiveram um papel importante. Boa parte da produção

¹⁰⁹ Lei Provincial nº 304, de 30 de novembro de 1854.

agrícola diversificada dessas colônias era comercializada em Porto Alegre. Primeiramente, o transporte era feito por via fluvial, aproveitando a riqueza de cursos hídricos navegáveis da região. No Vale do Taquari, este transporte podia ser realizado pelo Porto de Taquari, graças à autorização do governo do estado para que barcos pudessem chegar até aquele Porto. Além da abertura dos canais de comercialização, o Governo do Estado apoiava ainda as áreas de colonização com distribuição de sementes.

Ainda que este apoio pudesse ser interpretado como motivação política e ideológica, Fonseca (1985) afirma que esta direção dos investimentos tinha um objetivo econômico de apoiar a policultura. Rocha e Becker (1998) reforçam esta opinião, ao afirmarem que a produção agrícola dos novos imigrantes, também denominados por Becker (1992, *apud* ROCHA e BECKER, *op. cit.*) como “novos agentes” produtivos, teria contribuído para fazer

surgir nas relações econômicas do Rio Grande do Sul a forma tipicamente capitalista de produção, baseada no trabalho assalariado e utilização de estratégias que visavam especialmente ao lucro, características ausentes, até então, das atividades pecuárias do estado (ROCHA e BECKER, 1998, p. 57).

No plano econômico, as estratégias dos dois grupos políticos apresentavam duas questões que se antagonizavam: os transportes e a imigração (FONSECA, 1983).

Contrariando os interesses dos pecuaristas do sul, que reivindicavam a extensão das ferrovias até a região fronteira para facilitar o comércio dos produtos pecuários, o Governo Estadual incrementaria a malha ferroviária em direção à região Norte do estado com o objetivo de “incentivar a imigração de colonos para regiões ainda inexploradas e consolidar a policultura” (ROCHA e BECKER, 1998).

Singer (1977, *apud* ROCHA e BECKER, *op. cit.*) já havia abordado esta questão ao afirmar que a estrada de ferro viria auxiliar na política de colonização de áreas mais afastadas dos cursos navegáveis, como um meio de transporte mais eficiente que o carro de boi. Singer (*op. cit.*) destaca ainda que à época, Porto Alegre era o verdadeiro centro do sistema ferroviário do centro e do norte do estado. Mesmo antes da construção das estradas de ferro, Porto Alegre já era o pólo de escoamento de toda a produção comercializada pelas áreas de colonização, devido a sua proximidade do Lago Guaíba e da Laguna dos Patos. Este seria um fator determinante para a construção da rede ferroviária, como suporte das linhas de comercialização já existentes.

Desde o início da República, o Governo do Estado estimulou o processo de imigração iniciado ainda no período do Império como visto. O projeto do Partido Republicano Riograndense identificava no apoio à policultura uma resposta ao processo de estagnação em que se encontrava a economia sul-riograndense, baseada na exploração pecuária do sul do estado. Sem abdicar do comércio exportador, a estratégia do PRR residia no incentivo à diversificação produtiva com o objetivo de evitar a desestruturação da economia do Rio Grande do Sul.

Ainda no final do século XIX, a política de incentivo à policultura já apresentava seus resultados, “pelo aumento considerável dos produtos agrícolas cultivados nas colônias do norte no percentual das exportações do Rio Grande do Sul” (ROCHA e BECKER, *op. cit.*).

Mesmo considerando o papel deste “novo agente” representado pelo imigrante na economia do Rio Grande do Sul, é inegável a participação decisiva do Estado neste processo. Rocha e Becker (*op. cit.*) destacam dois aspectos importantes na participação do Estado:

primeiro, quando a tarefa foi a abertura de caminhos em uma área ainda inexplorada e de difícil acesso, que possibilitou o escoamento dos produtos das lavouras coloniais e, mais tarde, quando a produção colonial começou a atingir índices significativos, no final do mesmo século, cuja estratégia foi abrir novos mercados para seus produtos (ROCHA e BECKER, op. cit., p. 62).

A crise da economia pecuária-charqueadora, no final do século XIX, não teria ocorrido por falta de políticas de incentivo, desde o ponto de vista do governo republicano, e sim pelo esgotamento de uma atividade sem mercados para a sua produção. O governo estadual iria utilizar os novos agentes econômicos, das colônias do Norte, ligados à lavoura, à pequena criação, ao comércio e à indústria, para reformular as estruturas arcaicas e instaurar uma “nova ordem” (MULLER, 1972). Segundo o mesmo autor, essa “nova ordem” não era uma exclusividade do Rio Grande do Sul, mas uma tendência em todo o Brasil, a partir da Proclamação da República, obrigando o estado a uma adequação estrutural diante das necessidades de modernização demandadas pela ordem capitalista mundial.

A aliança da burguesia industrial e a classes populares urbanas do pacto populista (1930-1964)

Com a Revolução de 1930 e a chegada de Getúlio Vargas ao poder, foi criado o Ministério do Trabalho e Indústria e Comércio. É também deste período a aprovação de uma legislação trabalhista com forte viés social. No Rio Grande do Sul, o Governo estadual, embora de orientação positivista, tendo “como uma de suas principais bases o tratamento da questão social” (PESAVENTO e FONSECA, 1989), tinha restrições à nova legislação.

Além do Governo, os setores econômicos também reagiriam à nova legislação. Os produtores rurais, na maioria fazendeiros, organizados na Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL), desde 1927

reagiram contra a aplicação da legislação social ao trabalhador rural, argumentando que a natureza da atividade não permitia uma adequação aos horários propostos pela lei e a outros dispositivos. Na prática a legislação foi escassamente observada no campo, ao longo das décadas seguintes. (MÜLLER, 1998, p. 101).

Assim como na agricultura, o setor comercial, organizado desde 1928 na FEDERASUL, também articulou sua resistência. O empresariado industrial, que ainda não estava organizado, buscou constituir o “Centro da Indústria do Rio Grande do Sul (CINFA), em 7 de novembro de 1930, quatro dias após a posse de Vargas e ao anúncio do Ministério do Trabalho” (MÜLLER, *op. cit.*, p. 101). No lugar do CINFA, iria surgir mais tarde a Federação da Indústria do Rio Grande do Sul (FIERGS).

No mesmo ano, o novo Governo Federal assinaria um Decreto¹¹⁰, restringindo a imigração para o Brasil e garantindo 2/3 dos postos de trabalho para brasileiros natos.

Na agricultura, a pecuária sul-riograndense continuava em crise, agravada mais ainda com o “crack” da Bolsa de Nova Iorque. Uma moratória das dívidas dos pecuaristas, proposta por Osvaldo Aranha quase dez anos antes, não havia se efetivado. A pedido do interventor estadual Flores da Cunha foi criada, em 1932, uma linha especial de crédito com recursos do Banco do Brasil, como forma de prestar “auxílio aos fazendeiros”. Neste período, a pecuária ainda era vista como “a força mais respeitável da economia riograndense” (BANCO DO RIO GRANDE DO SUL, 1933 *apud* MÜLLER, 1998, p. 107). A crise iria se estender durante a década de 1930. Em 1933, o rebanho bovino, que estava em queda desde 1928, atingiu o menor número. Em 1936, por ter atingido o limite do programa, o Banco do Rio Grande do Sul deixaria de fazer novos empréstimos pela linha de Crédito Especial de Auxílio à Pecuária.

Além da concessão de crédito especial à pecuária, nenhum outro investimento ou programa federal de expressão teve como direção o Rio Grande do Sul.

Naquele período, os transportes continuavam sendo um sério obstáculo ao desenvolvimento do estado. O Porto de Rio Grande e a Viação Férrea já haviam sido encampados pelo Governo do Estado nos anos de 1929 e 1930. O Porto de Porto Alegre, desde 1929, era o 3º do país, mas com dificuldades de movimentação devido as obras de construção do cais não terem sido concluídas. Diante deste quadro, o Governo de Flores da Cunha, sem o apoio do Governo Federal, enviaria à Assembléia Legislativa projeto de lei criando a Frota RioGrandense de Navegação. O projeto aprovado tornou-se lei em 1936. Um contrato entre o Governo estadual e um consórcio holandês viabilizaria a entrega de cinco navios frigoríficos, com capacidade de 4.160 toneladas cada um.

A Frota RioGrandense de Navegação, entretanto, não teve êxito. O golpe de estado de 1937, instituindo o Estado Novo, eliminaria toda a autonomia dos estados, inviabilizando de fato a Federação. Implantou-se um Estado Nacional centralizado. Os novos navios de fabricação holandesa seriam incorporados ao Lóide Brasileiro e desviados de suas finalidades iniciais. Os estados perderiam capacidade de intervir com autonomia em suas economias (MÜLLER, 1998).

Durante a II Guerra Mundial, a economia sul riograndense viveu um período de valorização de seus produtos e o fim dos excedentes. Na produção animal, durante a primeira metade da década de 1940, houve uma redução nos rebanhos de bovinos, ovinos e suínos. Contudo, oscilações nos mercados provocadas pelo período da Guerra e, principalmente, dificuldades de transportes para exportar a outros estados e ao exterior, provocaram uma redução nos abates de bovinos, ovinos e suínos. Em relação aos ovinos e suínos, o crescimento nos abates foi retomado, mantendo-se mesmo após a Guerra. Na agricultura, houve um significativo incremento na produção de arroz e mandioca, enquanto o milho, principal produto agrícola

¹¹⁰ Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930.

do estado, e produzido em quase sua totalidade em pequenas propriedades, perderia sua posição para a mandioca, a partir de 1943.

O período de prosperidade da agricultura sul riograndense, no entanto, atendia a um mercado bastante concentrado. Em 1945, a produção exportada para a Inglaterra representava 45,7% do volume e 52,1% do valor dos embarques. Para a Argentina, estes valores foram de 29,1% e 18,4%, respectivamente, e para o Uruguai, 18,7% e 11,4%. A pauta de produtos exportados estava concentrada em um pequeno número de produtos. Para a Inglaterra, a lista restringia-se a carnes, couros e arroz. Esta dupla concentração também era observada nas exportações para os demais estados brasileiros.

Um aspecto importante a destacar é sobre os fluxos migratórios rural-urbano e suas conseqüências. No período de 1940 a 1970, os fluxos migratórios no Rio Grande do Sul foram ocasionados essencialmente por dois fatores: um de atração e outro de expulsão (FEE, 1976-77). O nível de renda dos habitantes das cidades, como fator de atração, e o esgotamento da fronteira agrícola, como fator de expulsão.

No Vale do Taquari, do início do século XX até a década de 1940, a emigração teria sido provocada pelo esgotamento da fronteira agrícola. O fracionamento das propriedades rurais teria atingido o seu limite, provocando deslocamentos populacionais em direção ao noroeste do Rio Grande do Sul. Essa emigração provocou algumas transformações na distribuição etária da região. Enquanto no Rio Grande do Sul, a taxa da população com mais de 60 anos passou de 4,3%, em 1940 para 5,9%, em 1970, no Vale do Taquari, estes índices foram de 3,7% e 6,2%, respectivamente. Isto mostra um envelhecimento da população do Vale do Taquari, bem mais rápido que a do Rio Grande do Sul.

Derruau (1982) *apud* Barden e Ahlert (2003, p. 14) destaca que as massas migratórias são formadas pelos adultos mais jovens, resultando em populações mais jovens nas regiões de destino, permanecendo, nas regiões de origem, os mais idosos. Os autores ainda observam a perversidade do processo, com a saída da parcela mais apta da população para empregar a força de trabalho ao capital, e com isso, produzindo um ingresso prematuro de crianças nas atividades agrícolas.

O grau de urbanização do Vale do Taquari foi menos intenso do que o estadual, porém significativo, passando de 14,19%, em 1940 para 24,41%, em 1970. O RS, no mesmo período, apresentou índices de 25,48% (1940) e 42,83% (1970). A densidade demográfica regional elevada (42 habitantes/km²) caracteriza um diferencial em comparação com o RS, ainda que as taxas de crescimento (122%) sejam menores, quando comparadas com as do estado (200%). O Vale do Taquari é classificado por FEE (1976-77) como uma região de emigração com baixa urbanização e crescimento rural maior que a média estadual. Já Barcellos (1995) *apud* Barden e Ahkert (2003, p. 16) destaca que, a partir de 1950, foram significativos os fluxos migratórios das áreas rurais para os principais centros urbanos do Rio Grande do Sul. Este fenômeno coincide com o processo de industrialização e urbanização do país. Ainda, segundo FEE (1976-77), as áreas com baixo grau de urbanização, onde predominam os minifúndios, demandantes de mão-de-obra, se caracterizam por expulsarem menos população da área rural, quando comparadas com outras regiões.

Barden e Ahlert (*op. cit.*) observaram que o Valor Bruto da Produção da economia sul riograndense, no início dos anos vinte era resultante basicamente da produção de milho, arroz, feijão, mandioca, trigo, batata, uva, fumo e cebola. Já em 1940, esta relação havia sofrido alterações, além de reduções em alguns produtos, como nos casos do milho, do feijão e da mandioca.

No caso do milho, cultivo predominante na região, foi observado um declínio na produtividade por estabelecimento rural que teve seu período mais crítico entre 1920 e 1940, tanto no RS como na região. No Vale do Taquari, a produtividade continuou em queda, enquanto no estado apresentou um acentuado incremento após 1960, a partir da modernização da agricultura. Esta queda de produtividade do milho no Vale do Taquari pode ser mais bem explicada na seção seguinte.

Da mesma forma, a mandioca teve uma redução significativa na produção por estabelecimento ao longo do período, sem, contudo recuperar-se.

O milho e, em boa parte, também a mandioca, tinham uma relação direta com a produção de suínos. Assim, esta atividade também apresenta em todo o período analisado uma queda de produtividade, na região, enquanto que no RS a suinocultura apresentou uma recuperação nos anos cinquenta e, no período de 1960 a 1970, superou a média do Vale do Taquari, devido ao aumento de produtividade do milho no RS.

Como alternativa à retração na produção do milho, da mandioca e da suinocultura, os agricultores encontraram na produção de leite uma alternativa econômica. Com a atividade leiteira, também a produção de queijo viria substituir parcialmente a manteiga. O incremento dessa atividade conseguiu, em parte, reduzir o impacto econômico da redução na produção de milho, mandioca e conseqüentemente a redução de suínos. Esse fator, segundo Barden e Ahlert (*op. cit.*), iria minimizar substancialmente a migração da população rural do Vale do Taquari após a década de 1950.

A suinocultura, mesmo em crise, era responsável por um dos principais produtos da região: a banha. A comercialização de porcos para a produção de banha era dominada, desde o início do século XX, por um cartel de dez empresas frigoríficas, localizadas fora da região. Embora já houvesse várias cooperativas de produtores na região, não havia nenhuma estrutura de organização dos produtores de suínos. Premidos pela necessidade de buscar melhores preços nos mercados, em 1947, cerca de cinquenta produtores do município de Encantado fundariam a Cooperativa de Suinocultores de Encantado Ltda. (COSUEL). Durante a década de 1950, Encantado receberia a denominação de “capital do ouro branco”, devido à grande quantidade de banha produzida e exportada para Porto Alegre por via fluvial.

Um fator externo que iria alterar sobremaneira os rumos do desenvolvimento da região foi a construção da rodovia BR386, antiga RS13. Os dados sobre sua construção não são muito precisos, mas há registros que indicam o período entre 1953 e 1969 (Município de LAJEADO, s/d). Teria sido idealizada durante o Governo de Leonel de Moura Brizola, que governou o Rio Grande do Sul entre 1959 e 1963, com o objetivo de ligar Porto Alegre a Passo Fundo, município situado na “região da produção” do Planalto Norte do estado. Por isso, ficou conhecida como a “Estrada da Produção” e nominada inicialmente de Rodovia

Presidente Kennedy. Em 2006, a Câmara dos Deputados aprovou projeto de lei alterando o nome do trecho entre os municípios de Canoas e Iraí para Rodovia Leonel de Moura Brizola.

Mais do que viabilizar o escoamento da produção agrícola, a BR386 iria alavancar o desenvolvimento urbano dos municípios que cruzou. É o caso concreto do município de Lajeado, que teve seu eixo principal de crescimento urbano alterado após a construção da rodovia. A malha urbana passou a crescer na direção paralela a BR386. Com ela também as atividades de comércio e serviços, além da indústria, do comércio e dos serviços de apoio ao transporte rodoviário. Assim, a função de apoio às atividades agrícolas foi cedendo espaço à indústria, ao comércio e aos serviços.

A aliança entre a burguesia agrícola e industrial e as forças armadas (1964-1985)

Trabalho publicado por Beroldt et alii (2007), evidencia que o desenvolvimento da agricultura no Vale do Taquari não ocorreu de forma homogênea. Utilizando a abordagem dos sistemas agrários, os autores constataram uma diferenciação da agricultura estadual já no início do século XX, podendo ser identificados dois sistemas: um nas zonas de vale e outro nas zonas de encostas. Esta diferenciação, contudo, até o final da década de 1960, se daria mais pela diferenciação na acumulação de capital entre os dois sistemas.

Mas a partir dos anos 70, com a modernização da agricultura, observa-se uma transformação estrutural, uma verdadeira revolução na agricultura daquela região. Esse processo irá afetar de forma diferenciada os dois sistemas agrários, trazendo conseqüências específicas a cada um e outras comuns a ambos (Beroldt et. al., 2007, p. 11).

Para entender essa diferenciação, é importante que se resgate o processo de delimitação dos lotes durante o processo de colonização. A demarcação dos lotes foi realizada sem a preocupação com a aptidão agrícola do solo. Cada conjunto de lotes articulava-se em linhas. As divisões entre cada propriedade eram feitas perpendicularmente aos cursos de água. Nas zonas de encosta, os lotes possuíam todos a mesma dimensão (25 hectares), com variações na proporção de terras favoráveis à agricultura. Nas zonas de vale, as divisões seriam de outra natureza, sendo os lotes separados pelo rio Taquari. A superfície total de cada propriedade poderia variar, dependendo de sua localização em relação à margem do rio. No sul da região, onde se concentra a maioria dos descendentes de alemães, as propriedades poderiam alcançar até 50 hectares. Essas diferenças de tamanho e qualidade dos lotes iriam influenciar seu preço original, podendo até mesmo dobrar o valor.

Com a expansão industrial da década de 1970, os centros urbanos da área estudada passariam a oferecer empregos não qualificados em grande quantidade aos trabalhadores oriundos da agricultura, atraindo um fluxo migratório significativo. Os filhos e filhas de agricultores que não quisessem ou não pudessem permanecer trabalhando na agricultura encontravam agora mais possibilidades na busca de outro modo de vida. Ainda, a partir dos

anos 1950, decairia o número de filhos das famílias rurais, chegando a taxa de fecundidade, em 1960, a 6,2 filhos por mulher.

Também mudanças no mercado mundial de grãos teriam conseqüências na região estudada. Dada a escassez de soja em seu mercado interno, os Estados Unidos declarariam, em 1973, embargo sobre a exportação do grão, situação inédita que conduziria à elevação dos preços do produto no mercado internacional. Nesse quadro, o Governo Brasileiro passaria a subvencionar a produção do grão, dando início ao “ciclo da soja” no País. Paralelamente ao incentivo à expansão da soja na região, fruto sobretudo da política nacional de modernização da agricultura, que privilegiou produtos de exportação (Leite, 2001; Graziano da Silva, 1999) os preços nacionais das gorduras animais (banha) começavam a sofrer reduções. Ao mesmo tempo, campanhas públicas divulgavam, junto às populações urbanas, supostas vantagens comparativas do consumo de óleos vegetais em relação às gorduras de origem animal.

A COSUEL, seguindo a política governamental de modernização, impulsionaria a introdução de novas raças de suínos, mais aptas à produção de carne do que de banha (Duroc, Landrace). A principal dificuldade encontrada na conversão das criações de porco “tipo banha” em porco “tipo carne” seria referente à formulação das rações. As “lavagens”¹¹¹ produzidas nas propriedades eram ricas em carboidratos e pobres em proteínas. Os agricultores não possuíam áreas agricultáveis suficientes para produzir milho e soja para atender às necessidades de suas criações. Assim, a COSUEL inauguraria, em 1963 (a primeira na região), sua própria usina de rações para suínos. A soja, presente na composição das “lavagens”, já havia sido introduzida, associada ao milho nos sistemas de cultivo coloniais, tanto no vale como nas encostas. As áreas que até então eram cultivadas com mandioca, abóbora e batata-doce teriam grande redução. Já no início dos anos 1970, grande parcela dos produtores de suínos adquiria suas rações da COSUEL. Nesse processo, a idade de abate dos suínos, que anteriormente era de cerca de um ano, passava a cerca de cem dias. Ainda, no final dos anos 1970, um suposto foco de Peste Suína Africana – com relação a sua origem e real ocorrência, as opiniões divergem – foi o golpe de misericórdia da criação de raças “crioulas” de suínos e da produção de banha para comercialização. Mesmo com todas essas mudanças na produção de suínos, durante alguns anos as construções em que eram criados os animais não sofreram alterações e não foram alterados os plantéis.

Diferentemente do que ocorria nas regiões mais ao Norte do Rio Grande do Sul, o trigo cultivado na zona estudada sofria com condições climáticas desfavoráveis. As neblinas invernais, bem como os resfriamentos noturnos nas encostas eram, com freqüência, causadores de grandes prejuízos nesse cultivo. Mesmo que o trigo produzido pudesse abastecer satisfatoriamente as necessidades de auto-consumo familiar, tornou-se rapidamente mais rentável substituir as superfícies cultivadas com trigo por outra gramínea

¹¹¹ Durante o período de engorda, os porcos recebiam uma alimentação (a lavagem) composta de milho, mandioca, batata-doce e abóbora, provenientes do “hortão”, que era cozida e servida uma vez ao dia.

hibernal e comprar farinha de trigo no mercado. A propósito, entre 1950 e 1960, os seis moinhos hidráulicos até então existentes na região foram fechados.

A aveia, até então cultivada apenas nos 'hortões'¹¹², passaria a ocupar o lugar do trigo nas rotações hibernais, nos sistemas de cultivo do vale e das encostas. Aumentando, com a aveia, a produção de forragens verdes, as famílias chegaram a dobrar seus plantéis de bovinos e a produção leiteira. A partir de 1965, a coleta de leite fluído passaria a ser realizada pela COSUEL, graças à abertura de uma usina de beneficiamento, no município de Arroio do Meio.

As mudanças enumeradas anteriormente afetaram os dois sistemas agrários, mas seria apenas durante o período de 1970 a 1985 que ocorreriam transformações suficientemente importantes para encaminhá-los a uma revolução agrícola. Destaque-se entre estas a implantação de vários complexos agroindustriais e, especificamente no Rio Grande do Sul, a Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (ASCAR) enquanto agente de distribuição do crédito agrícola subsidiado e do pacote tecnológico a ele associado. Embora não se tenha evidências do acesso dos agricultores do Vale do Taquari a este crédito, observa-se que tais transformações guardam estreita relação com os propósitos do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), criado em 1965, e principal instrumento viabilizador da modernização. Nas zonas de encosta, a produção de soja, utilizada na composição de rações animais, encontraria as condições necessárias para sua manutenção nas rotações dos sistemas de cultivo e para sua comercialização. O mercado mundial oferecia, à época, preços elevados aos produtores (decorrente do embargo americano, em 1973). A partir da substituição das "lavagens" por rações, fornecidas pela COSUEL, os agricultores substituiriam as parcelas cultivadas com mandioca e batata-doce por soja.

As áreas cultivadas com soja foram, assim, multiplicadas por três ou quatro vezes em alguns anos. A principal justificativa para sua introdução foi a possibilidade iminente de elevação da renda monetária das explorações agrícolas, gerando receitas superiores àquelas auferidas pela suinocultura praticada de forma tradicional.

No início dos anos 1970, os agricultores das encostas haviam eliminado de seus sistemas de cultivo a renovação da fertilidade do solo via uso de períodos de pousio, por várias razões: (a) pequeno tamanho das propriedades, implicando na intensificação do trabalho; (b) incorporação dos pacotes tecnológicos (adubos, sementes selecionadas); (c) introdução de uma semeadeira manual de milho (do mesmo tipo que a matraca), permitindo a adição de adubos químicos no momento da semeadura.

A comercialização do debulhador manual para soja, no princípio dos anos 1970, permitiu a um grande número de famílias aumentar a produtividade do trabalho no período da

¹¹² Característico da agricultura colonial, refere-se a uma parcela que se localizava próximo à residência e à parcela com pastagem permanente. Era dividida em sub-parcelas de cana-de-açúcar (em monocultivo), de abóbora, de mandioca e de batata-doce. A esses dois últimos cultivos, seguia-se o de aveia, que recebia três cortes durante seu ciclo vegetativo, sendo fornecida verde aos animais.

colheita. A compra desse equipamento tornou-se mais fácil a partir do crédito agrícola, mas, na maioria dos casos, foi adquirido sem empréstimo.

O ponto frágil do itinerário técnico do novo sistema de cultivo residia no controle das ervas adventícias, resultando no solo descoberto durante o inverno, facilitando a ocorrência de erosão. De 1970 a 1985, estima-se que ao menos 30 cm de solos tenham sido perdidos por erosão pluvial nas parcelas mais declivosas.

Durante esses anos, os solos foram elevando sua densidade e reduzindo seus teores de matéria orgânica, pelo seu uso intensivo. A isso se somou o fato de que as técnicas de produção não evoluíram face à lenta baixa de preços da soja, e assim as zonas de encosta foram, a cada ano, perdendo competitividade frente aos agricultores do vale. Enquanto as rendas advindas da venda de suínos, leite e soja tornavam-se pequenas para manter uma família de cerca de dez pessoas e adquirir os insumos necessários, a intensidade do trabalho no campo passava a ser considerada por demais extenuante e, ao mesmo tempo, o mercado de trabalho urbano, em expansão¹¹³, exercia forte atração. Nesse quadro, muitos filhos e filhas de agricultores optaram por abandonar a agricultura e partir em direção aos centros urbanos.

Perdendo parte considerável da força de trabalho que permitira a manutenção do sistema de cultivos associados de milho e soja, a zona de encosta sofreria um esvaziamento populacional. Com a mão-de-obra restante, as famílias passariam a explorar as parcelas mais acessíveis, de forma a prover suas necessidades. Por consequência, a vegetação nativa das áreas de altitude das encostas recuperaria espaço. Entretanto, não em todos os casos, já que alguns agricultores tiveram a iniciativa de plantar espécies arbóreas como acácia negra e eucalipto nas parcelas menos acessíveis. Esse detalhe terá sua importância.

Com o fim do cultivo da soja na primeira metade da década de 1980, as zonas de encosta da região sofreriam modificações. Com a redução no tamanho das famílias, os agricultores não retomariam os cultivos intensivos em mão-de-obra nas áreas de altitude das encostas. A especialização em uma nova atividade iria perdurar até os dias atuais.

À época, a comercialização de alguns produtos agrícolas, até então não presentes na região estudada, estava em plena atividade. O preço da carne de frango sofreu uma evolução considerável no período de 1975 a 1985, dado o aumento da demanda por carnes brancas por parte dos países da Europa e do Oriente Médio. Alguns grandes grupos industriais perceberam as vantagens de investir na atividade. É importante destacar que, embora tenha ocorrido êxodo rural na zona de encosta, a densidade populacional na agricultura familiar manteve-se expressiva, quando comparada com outras regiões do Rio Grande do Sul. Grupos industriais aproveitaram, então, a abundante mão-de-obra agrícola espacialmente concentrada para implantar, nas unidades familiares, aviários em sistema de integração. Chamaremos as indústrias de “integradoras” e os agricultores a elas associados de

¹¹³ A partir da segunda metade do século XX, as indústrias (de confecção) dos centros urbanos regionais seriam capazes de absorver boa parte da mão-de-obra agrícola originada do êxodo rural.

“integrados”, devido às seguintes características: (a) as integradoras fornecem rações, assistência veterinária e os pintos aos agricultores contratados; (b) os agricultores contratados aportam terra, capital imobiliário e mão-de-obra; (c) as integradoras pagam um preço líquido por cabeça de animal produzido (deduzindo a maioria dos consumos intermediários). A carne de frango produzida é exportada ou atende ao mercado interno brasileiro, de acordo com os interesses da indústria.

Podem-se observar duas categorias de agricultores nesta zona. Em primeiro lugar, trataremos das propriedades de encosta, cuja conformação sofreu divisões devido ao processo de partilhas por herança. Com uma largura de cerca de 100 metros, essas propriedades compreendiam terras laboráveis bem distribuídas nos níveis da encosta. Os agricultores dessa categoria, que poderiam obter bons rendimentos com a venda da soja, tiveram apoio do crédito agrícola e meios para investir na construção de um aviário integrado (60 m x 8 m, à época). Para muitos deles, foi a disponibilidade de madeira de eucalipto, plantado após o abandono da soja, que permitiu prover uma parte da matéria-prima necessária às construções.

Aqueles que não dispunham do tipo de área adequado ou os meios para investir nessa produção (difícil acesso ao crédito), escolheram especializar-se na produção de frutas e hortaliças. Na realidade, eles aumentaram a produção do ‘hortão’, originalmente dedicado ao auto-consumo (mandioca, batata-doce, feijão preto, cana-de-açúcar e frutas cítricas), para gerar excedentes e vender nos mercados locais. Seus solos, declivosos e bem drenados, favoreciam esse tipo de cultivo. A partir dos anos 1970, a demanda por esses produtos aumentou significativamente, dado o rápido crescimento dos centros urbanos na região. Nos dois casos, foram mantidos os sistemas de cultivo e de criação simples (bastante semelhantes àqueles anteriores à revolução agrícola), pouco demandantes em tempo de trabalho, que permitiam prover as necessidades familiares de autoconsumo.

Os agricultores da zona de vale foram os que mais se beneficiaram das inovações tecnológicas introduzidas pela revolução agrícola. Novamente, processos de diferenciação teriam lugar, produzindo desigualdades, como na zona de encosta.

Os agricultores cujas propriedades situavam-se nas partes internas das curvas do rio Taquari (os meandros), possuíam as maiores superfícies laboráveis. Como no caso dos agricultores da zona de encosta, e pelas mesmas razões, eles desenvolveram em toda a superfície o cultivo manual de milho associado à soja. Mas, rapidamente, esse sistema de cultivo desapareceria. Isso porque, nos anos 1970-75, muitos agricultores puderam beneficiar-se de financiamentos a taxas muito baixas, que permitiram sua motomecanização. As agências concediam crédito somente a agricultores que possuísem superfície propícia à mecanização, deixando de atender, por exemplo, àqueles das áreas situadas em zonas com maior declividade. As terras de vale eram, então, as únicas “mecanizáveis” da região. Os agricultores adquiriam um trator pequeno (30-40 HP) e os implementos de tração mecânica (subsolador, arado de discos, semeadeira, grade, pulverizador). Isso permitiria quintuplicar a produtividade do trabalho (passagem do arado de aiveca de tração animal para o arado de discos reversível de tração mecânica). Nesses meandros, as propriedades de irmãos vizinhos, que possuíam áreas contíguas, seriam, muitas vezes, unificadas.

Por outro lado, os agricultores situados nas partes externas das curvas do rio Taquari não possuíam terra suficiente para comportar a aquisição de tais equipamentos. Eles continuariam cultivando a associação milho-soja até o fim dos anos 1980, época em que o preço da soja entrou em descenso, não retornando mais aos patamares verificados nos anos 1970. Mas a pressão dos vizinhos mais capitalizados os encorajaria ao abandono desses sistemas de cultivo. Com a chegada das primeiras máquinas, toda a superfície plana do vale passa a ser assediada. Assim, os pequenos agricultores não mecanizados passaram a negociar contratos de usufruto (35% das receitas brutas ou 45% do valor bruto somado, por hectare) em superfícies de três a quatro hectares, em média. Isso tornaria mais vantajoso ter suas terras trabalhadas de forma mecanizada por vizinhos do que as continuar trabalhando manualmente, já que também na zona de vale a mão-de-obra familiar havia se reduzido com o êxodo.

Com a chegada, durante os anos 1970, das primeiras colheitadeiras na região, os agricultores já parcialmente mecanizados da zona de vale abandonariam a semeadura de soja em associação, passando às rotações de milho e soja em monocultivo. O período de pico de trabalho seria, assim, transferido de abril (colheita e debulha da soja) para agosto-setembro (preparação da terra para o milho e a soja). Os agricultores puderam, desse modo, aumentar a produtividade.

A mecanização e o acesso a sementes de milho híbrido (para silagem, especialmente) também permitiram a elevação do desempenho do rebanho leiteiro. Como o milho para silagem tem um ciclo mais curto (3-4 meses) do que o milho para grão, tornava-se possível a realização de duas colheitas por ano (enquanto também era semeada a aveia). Na situação anterior, em que o milho era plantado em associação com a soja, um hectare de milho permitia prover as necessidades de 0,6 vaca e sua cria. Em contrapartida, um hectare, cultivado de forma mecanizada, plantado com milho para silagem (duas colheitas) seguido, no segundo ano, por uma colheita milho em grão, em monocultivo, possibilitava prover as necessidades de uma vaca e sua cria, representando um aumento de produtividade de mais de 32%. Também ocorria o aumento da produção de leite por vaca, obtido a partir da introdução de raças especializadas (Holandesa e Jersey).

Assim, alguns produtores mecanizados puderam aumentar seu rebanho leiteiro. Foi, portanto, também a partir dos anos da revolução agrícola que os rebanhos leiteiros presentes nas propriedades do vale aumentaram significativamente seu número, passando de quatro vacas, no sistema anterior, a mais de uma dezena, no novo sistema.

Alguns dos agricultores que possuíam grandes superfícies (associados ou não a irmãos), estando entre aqueles que alcançaram uma elevada renda agrícola, puderam investir na suinocultura integrada, que oferecia produção de esterco líquido e mercado garantido. Esses abandonariam o sistema tradicional de nascimento-engorda para se dedicar unicamente ao sistema de terminação, imposto pelas indústrias integradoras. Ao terem parte da mão-de-obra familiar evadida, não podiam continuar dedicando muito trabalho ao cultivo da soja. Arrendariam parte das terras aos vizinhos e venderiam os tratores (descapitalização), ou pagariam a vizinhos mecanizados pelo trabalho da terra (prestação de serviço por um terço). A construção das instalações necessárias à terminação de suínos era

viabilizada graças às políticas de crédito subsidiado, existentes na época. Essas construções ainda podem ser vistas na região, sendo que, de 1985 até o presente, as construções e os métodos de manejo praticamente não se alteraram. As criações eram realizadas em grupos de 275 suínos (em média), os quais permaneciam por 105 dias nos chamados “chiqueirões” (divididos em duas partes, separadas por um corredor central). Essas instalações, com raras exceções, permanecem até os dias de hoje não automatizadas. Suas medidas são, aproximadamente, de 35 m x 8,5 m.

Os empreendimentos agroindustriais importavam outro sistema de criação de suínos, que diferia do anterior por separar os criadores responsáveis pelas matrizes (maternidades) e aqueles responsáveis pela terminação. Com o passar do tempo, a COSUEL aproximou seu sistema daquele adotado pelas empresas integradoras. Mesmo assim, não deixou de estimular os agricultores a produzir ao menos uma parte do milho utilizado na composição das rações. Na zona de vale, também houve êxodo, mas em menor intensidade. Nas famílias que não puderam mecanizar sua produção (proporção baixa de superfícies planas) ou estabelecer contrato de usufruto, a maior parte dos jovens partiu para a cidade, em busca de melhores rendas, permanecendo trabalhando com os pais, freqüentemente, apenas um filho. As poucas pessoas que permaneceram nas propriedades abandonaram o cultivo associado de milho-soja, demandante em mão-de-obra manual, passando a dedicar-se à produção destinada ao autoconsumo e a uma pequena produção para venda (leite, porcos criados em pequena escala).

Na década de 1970, duas grandes obras de infra-estrutura vieram contribuir para a economia do Vale do Taquari.

A primeira foi a Barragem Eclusa de Bom Retiro do Sul. Tendo sido iniciada em 1958, teve sua construção interrompida em 1962. Em 1970, foi retomada a obra, sendo concluída em 1976. A Eclusa possui 230 metros de comprimento, na largura do rio, 17 metros de largura, 10 metros de altura e 16 metros de profundidade, permitindo a passagem de embarcações de até 3,20 metros de calado. O objetivo da obra foi aumentar a navegabilidade do Rio Taquari, intensificando o transporte fluvial na região.

Em 10 de novembro de 1977, foi inaugurado pelo Vice-Presidente da República o Entroncamento Rodo-Ferro-Hidroviário do município de Estrela, considerado o primeiro do gênero no Brasil. Localizado na margem esquerda do Rio Taquari, o Terminal Fluvial de Estrela está distante 142 quilômetros de Porto Alegre e 450 quilômetros de Rio Grande, por via fluvial, sendo considerado um dos mais importantes portos de navegação interior do País.

Frustrações das safras de soja e trigo e o atraso na conclusão das obras de duas indústrias de óleo de soja que estavam se instalando na área portuária fariam com que somente a partir do segundo semestre de 1978 o terminal passasse a ter uma movimentação expressiva.

Nos anos de 1979 e 1980 a movimentação portuária alcançou a faixa das 580.000 toneladas/ano. A movimentação de farelo de soja, que na época do projeto teria sido considerada como secundária, passaria a ser a principal carga do terminal, ocasionando problemas de armazenagem, em vista de o porto dispor apenas de um armazém graneleiro com capacidade para 12.000 toneladas.

Em 1980, iniciou-se a construção de um novo espaço com capacidade para 38.000 toneladas de farelo de soja, tendo as obras sido concluídas no ano seguinte. Na década de 1980, o Porto Fluvial de Estrela atingiria o seu auge. A partir de 1981 o volume de carga movimentada cresceria anualmente até atingir o patamar anual de 1.000.000 de toneladas no período de 1986 a 1989, sendo que em 1987 a movimentação portuária atingiria o limite máximo de 1.300.000 toneladas. Cerca de 60 % dos produtos eram de origem agrícola, sob a forma de grãos.

Com o desenvolvimento da avicultura e da suinocultura, importantes atividades econômicas da região, cresce o significado do Porto Fluvial de Estrela, visto que grande parte do milho utilizado na fabricação de rações era importado através da hidrovia. A movimentação deste cereal traz um incremento significativo à movimentação portuária. No mesmo período, o cultivo de trigo no estado teria o seu melhor momento, tornando o País praticamente auto-suficiente.

O Porto de Estrela que servia como unidade armazenadora de trigo, com o objetivo de manter os estoques reguladores aos moinhos da região, passa a exportar este produto por hidrovia, a fim de atender a demanda da indústria moageira do norte e nordeste do País, através da cabotagem a partir do Porto de Rio Grande. Nos anos de 1990 e 1991, com as mudanças na política nacional e o início da globalização do setor agrícola, inicia uma nova fase do Entroncamento Rodo-Ferro-Hidroviário de Estrela. Nesta época, a PORTOBRÁS, a qual o Porto Fluvial de Estrela era vinculado, é extinta pelo Governo Federal.

Após um período de transição, a administração portuária, através de um convênio firmado entre o Ministério dos Transportes e a Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP, que administra o Porto de Santos, passa a ser subordinada a esta última. No início da década de 1990, várias empresas do complexo soja que operavam no porto encerram suas atividades; outras, redirecionam sua produção para o mercado interno, fatores estes que provocaram significativas mudanças na movimentação portuária.

A extinção do Departamento Nacional do Trigo - CTRIN atingiria a produção do trigo nacional. De um País quase auto-suficiente neste cereal, passou-se a uma situação de dependência, quase que total, do trigo importado, principalmente argentino e canadense, alterando radicalmente a comercialização do produto no mercado interno.

Contrariamente ao cultivo do trigo, a produção nacional de milho cresceu significativamente, não sendo mais necessária a importação deste produto. Todos estes fatores contribuíram para que a movimentação do Entroncamento sofresse mudanças acentuadas. Com o objetivo de atrair novos clientes, o Porto Fluvial de Estrela, a partir de 1996, passa a operar com armazenagem e transbordo ferro-rodoviário, aumentando o número de usuários e diversificando as cargas, a qual estabilizaria-se na faixa de 600.000 toneladas/ano. No ano de 1996, na busca de novas alternativas, a Administração do Porto passaria a investir no Terminal de Containers, tentando modificar o perfil da carga movimentada no Entroncamento.

Nesse período (1964-1985), merecem destaque tanto a introdução da soja no Vale do Taquari quanto a modernização produtiva. Entretanto, diferente do observado no âmbito nacional, o cultivo da soja não se consolidou (tendo ao contrário recuado a partir dos anos

1980), e a modernização ocorreu principalmente nas atividades criatórias e não tanto na produção de grãos.

O pacto democrático-liberal e a redemocratização (a partir de 1985)

Durante a segunda metade da década de 1980 e, principalmente, a seguinte, o Vale do Taquari iria experimentar um processo de avanço da industrialização. Ainda que esta industrialização tenha sido bastante diversificada em termos setoriais, a indústria da alimentação teve um destaque importante. Em especial, a indústria integradora de aves e suínos, e a indústria de laticínios.

A agroindústria integradora encontraria na região um ambiente institucional bastante propício para o seu desenvolvimento. Ao que parece, a cultura da cooperação acompanhou todo o desenvolvimento da região, desde a chegada dos primeiros imigrantes. Exemplos desta cultura do trabalho cooperativo enraizada nos agricultores da região seriam as cooperativas de produção como a COSUEL entre várias outras, de crédito como o SICREDI, de eletrificação como a CERTEL. O saber-fazer desses agricultores associado ao “espírito de cooperação” seriam ingredientes para a aliança entre a agroindústria e a agricultura familiar da região.

Entre as políticas públicas desse período mais recente, a mais impactante foi sem dúvida o PRONAF pelas características agrárias e agrícolas da região baseada na agricultura familiar. Além disso, um forte caráter produtivista do Programa, em especial, na sua concepção original, encontraria na região um perfil de agricultores identificados com a proposta do programa.

Outra política de impacto na região foi a previdência rural. Os trabalhadores e trabalhadoras na agricultura passaram a auferir uma renda mensal proveniente das aposentadorias rurais concedidas a partir do início da década de 1990, após sua introdução na Constituição Federal de 1988. No Vale do Taquari, devido aos índices não desprezíveis de idosos na agricultura, a renda da aposentadoria passou a ter grande importância para as famílias dos agricultores.

Nos anos 1990, dois programas de iniciativa do Governo do estado irão introduzir o debate sobre o desenvolvimento sustentável nas políticas para a agricultura no Rio Grande do Sul.

Estes programas estarão mais bem detalhados na Nota Técnica referente ao eixo 2 da pesquisa.

Considerações finais

Analizados em perspectiva com a realidade nacional, diversos aspectos da dinâmica regional do Vale do Taquari merecem reflexões mais acuradas.

No primeiro período em análise (Primeira República), o que se verificou na região foi, por um lado, a implantação tardia das sesmarias (o que já havia ocorrido no país e mesmo na região sul do Rio Grande do Sul em séculos anteriores), e por outro, o fracionamento rápido

da terra em decorrência do processo de colonização através da imigração européia. Para a consolidação desta estrutura fundiária baseada em pequenas propriedades, bem como da produção diversificada o Governo estadual teve papel preponderante.

O apoio à policultura era resultado do entendimento do PRR de que a estagnação econômica em que se encontrava o estado era decorrente da crise da economia baseada na pecuária charqueadora extensiva. Ao incentivar a diversificação da produção e a integração do mercado estadual, através de investimentos em infra-estrutura de transportes, o Governo estava, na verdade, fortalecendo a produção agrícola das colônias, como no caso do Vale do Taquari.

Enquanto a economia nacional continuava baseada na exportação do café, a economia do Vale do Taquari se diferenciava, ampliando a produção diversificada, em pequenas propriedades, destinada ao mercado interno. Para tanto, enquanto a política cambial se mantinha como o principal instrumento de política agrícola nacional (estimulando artificialmente a expansão cafeeira), no Rio Grande do Sul, o governo estadual criava canais de comercialização através da malha ferroviária e da via fluvial, e distribuía sementes, beneficiando as áreas de colonização. Estas diferentes ênfases de políticas são importantes para a compreensão da configuração socioeconômica do Vale do Taquari, posteriormente.

Tanto a orientação mercantil da produção quanto a transferência de mão-de-obra para o setor industrial foram facilitados pelo perfil da população e pelo tipo de ocupação ocorrida. Primeiro, porque os imigrantes possuíam, em sua maioria, habilidades outras que não apenas para a agricultura. Segundo, porque a forma de aquisição da terra através da compra os obrigava a produzir excedentes e gerar divisas para o pagamento da dívida. Além disso, há que ressaltar que isto também deve ter influenciado o desenvolvimento relativamente auto-centrado ao nível regional. Identificados como “novos agentes” produtivos, esses imigrantes teriam feito surgir a forma tipicamente capitalista de produção no estado, antes disso dominado pelas atividades pecuárias.

Disso, abre-se um leque de possibilidades de investigação no que concerne à região do Taquari e as suas dinâmicas recentes. Por exemplo, qual a relação entre aspectos da construção institucional ao nível regional e a “cultura de cooperação” anteriormente citada? Quais instituições foram representativas na construção da própria região e das políticas públicas com incidência regional? Qual a capacidade de influência dessas instituições nas políticas públicas? Sobre questões desta natureza a pesquisa deverá se debruçar na etapa seguinte.

Bibliografia

- AHLERT, Lucildo; GEDOZ, Sirlei Teresinha. Povoamento e desenvolvimento econômico na região do Vale do Taquari, Rio Grande do Sul – 1822 a 1930. **Estudo & Debate**, Lajeado, ano 8, n. 1, p. 49-91, 2001.
- BARDEN, Júlia E.; AHLERT, Lucildo. Fluxos migratórios e distribuição de renda interna na evolução da economia do Vale do Taquari, no período de 1930-70. **Estudo & Debate**, Lajeado, v. 10, n. 2, p. 7-32, 2003.

- BEROLDT, Leonardo; GRISEL, Pierre-Nicolas; SCHMITZ, José Antônio K. Evolução e diferenciação da agricultura no Vale do Taquari: um estudo comparado de dois sistemas agrários. In: MENASCHE, Renata (org.). **A agricultura familiar à mesa: saberes e práticas da alimentação no Vale do Taquari**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2007. p. 11-42.
- CARVALHO, Vera, R. F. Da Ilha de Açores à Freguesia de Taquari: uma trajetória dos Imigrantes Açorianos no Continente do Rio Grande. **Estudo & Debate**, Lajeado, ano 9, n. 1, 2002.
- FONSECA, Pedro C. Dutra. **RS: economia e conflitos políticos na República Velha**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1983.
- FONSECA, Pedro C. Dutra. **A transição capitalista no Rio Grande do Sul: a economia gaúcha na Primeira República**. São Paulo: FIEP/USP, 1985. p. 263-85.
- GRAZIANO da SILVA, José. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2ª ed. Campinas: Ed. UNICAMP, 1999.
- HERRLEIN Jr., Ronaldo. Tráfico mercantil, expropriação e escravização do indígena: o Vale do Taquari nos anos de 1500 a 1737. **Estudo & Debate**, Lajeado, ano 5, n. 2, p. 65-103, 1998.
- LEITE, Sérgio P. **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Edufrgs, 2001.
- MÜLLER, Carlos Alves. **A história econômica do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Banrisul, 1998. 288 p.
- Município de LAJEADO. Ocupação do solo. *Net*. s/d. Disponível em: <http://www.lajeado-rs.com.br/internas.php?conteudo=ocupacaoSolo.php>
Acesso em 04/05/2008.
- PESAVENTO, Sandra Jatahy; FONSECA, Pedro C. Dutra. **Industrialização Gaúcha: 1930-1940**. Relatório de final de pesquisa interdisciplinar. Porto Alegre: não publicado, 1989.
- ROCHA, Jefferson Marçal da; BECKER, Dinizar F. As raízes do declínio econômico da “Metade Sul” do Rio Grande do Sul. **Estudo & Debate**, Lajeado, ano 5, n. 1, p. 47-73, 1998.

Le projet PROPOCID

PROPOCID est un projet pluriannuel (2007-2009) de recherche comparative sur les politiques publiques de développement durable agricoles et rurales, financé par l'ANR (Agence Nationale de la Recherche, France). Le constat de départ tient au fait que l'émergence de la préoccupation de « durabilité » sur la scène internationale au début des années 1990 a donné lieu à une modification du référentiel des politiques agricoles et rurales nationales, qui s'est opérée de façon spécifique selon les contextes nationaux. A partir de ce constat, le projet examine le sens donné à la notion de durabilité dans les référentiels des politiques agricoles et rurales nationales et du contenu de ces politiques, en analysant comment les nouveaux discours sur le développement durable sont intégrés, négociés, voire ré-interprétés aux différents niveaux de production des politiques publiques. Les travaux portent sur un ensemble diversifié de situations nationales – Brésil, France, Madagascar, Mali, Mexique et Nouvelle Calédonie - en empruntant les instruments d'analyse à divers courants des sciences sociales, notamment l'approche cognitive des politiques publiques et l'institutionnalisme historique.

Le collectif de recherche est composé d'une trentaine de chercheurs en sciences sociales appartenant à diverses institutions de recherches françaises : CIRAD, GEMDEV/Paris XI, INRA, MOISA, ENESAD en collaboration avec leurs partenaires dans les pays étudiés : Brésil : CPDA-UFRRJ (Université Fédérale Rurale de Rio de Janeiro), CDS-UNB (Université Fédérale de Brasilia), PPGRGS-UFRGS (Université Fédérale de Rio Grande do Sul), UFCG (Université Fédérale de Campina Grande), UFPA (Université Fédérale du Pará), CNPMA-EMBRAPA (Centre de Recherche sur l'environnement de l'institution nationale brésilienne de recherche agronomique) ; Madagascar : ICM (Institut Catholique de Madagascar), Université d'Antananarivo ; Mali : IER (Institut d'économie rurale) ; Mexique : CIESAS (Centre de recherche en sciences sociales), FLACSO (Faculté latino-américaine en sciences sociales) ; Nouvelle-Calédonie : IAC (Institut agronomique calédonien), UNC (Université de nouvelle Calédonie).

PROPOCID est coordonné par :

Philippe BONNAL, Cirad - philippe.bonnal@cirad.fr, Tel. (5521) 25 13 13 58 (Brésil)
Jean-Jacques GABAS, GEMDEV, Paris XI – jjgabas@club-internet.fr, Tel. 01 44 78 33 15
Bernard Roux, INRA, broux@agroparistech.fr, Tel. 01 44 08 17 30